

碩士學位論文  
指導教授 李龍萬

國公有 雜種財產의 效率的 管理 方案  
(서울特別市 城北區를 中心으로)

A Study on the Efficient Management of the  
National and Public Miscellaneous Assets  
- Focused on Seongbuk -gu, Seoul -

2001년 12월 일

漢城大學校 不動產大學院

不動產 學科

不動產 專攻

尹伊男

碩士學位論文  
指導教授 李龍萬

國公有 雜種財產의 效率的 管理 方案  
(서울特別市 城北區를 中心으로)

A Study on the Efficient Management of the  
National and Public Miscellaneous Assets  
- Focused on Seongbuk -gu, Seoul -

위 論文을 不動產學 碩士學位 論文으로 提出함

2001년 12월 일

漢城大學校 不動產大學院

不動產學科

不動產專攻

尹伊男

尹伊男의 不動產學 碩士 學位 論文을 認定함

2001년 12월 일

심사 위원장 \_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_ (인)

심 사 위 원 \_\_\_\_\_ (인)

# 차 례

<b>第1章 序 論</b> .....	<b>1</b>
第1節 研究의 目的 .....	1
第2節 研究範圍 및 研究方法 .....	2
<b>第2章 國公有 財産 管理制度의 理論的 考察</b> .....	<b>4</b>
第1節 國公有 財産의 意義 .....	4
1. 概 念 .....	4
2. 國公有財産의 區分과 種類 .....	5
3. 財産의 特色 .....	8
第2節 國公有財産에 관한 法的 基礎 .....	9
1. 國公有財産에 관한 法律體系 .....	9
2. 國公有財産 管理의 機能 .....	13
第3節 國公有財産 管理政策의 變遷 .....	15
1. 國有財産 管理 政策 .....	15
2. 公有財産 管理政策 .....	16
第4節 管理組織體系 .....	16
1. 基本 體系 .....	16
2. 管理 委任·委託 體系 .....	17
3. 地方自治團體 管理 組織 .....	20
4. 公有財産 管理 機關 .....	20

第5節 管理機能別 制度 運營 .....	22
1. 維持・保存 .....	22
2. 運用과 活用 .....	23
3. 取得 및 處分 .....	24
4. 讓 與 .....	25
5. 土地備蓄 .....	25
<b>第3章 國公有地 管理現況과 問題點 .....</b>	<b>27</b>
第1節 國公有地 現況 .....	27
1. 國有財產 保有 現況 .....	27
2. 公有財產 保有現況 .....	30
3. 國公有地의 財政運營 現況 .....	34
4. 國公有地의 取得 및 處分 現況 .....	40
5. 國公有地의 維持 및 保存 現況 .....	45
6. 國公有地 活用制度 運營 現況 .....	48
第2節 國公有地 雜種財產 管理 實態 및 問題點(城北區를 中心으로) .....	54
1. 國公有 雜種財產 管理 實態 .....	54
2. 國公有 雜種財產 管理上의 問題點 .....	59
3. 管理組織 및 運營上의 問題點 .....	63
4. 活用 制度의 問題點 .....	64
<b>第4章 國有雜種財產의 效率的 管理 方案 .....</b>	<b>67</b>
第1節 基本 方向 .....	67
1. 雜種財產 備蓄의 擴大 .....	68
2. 雜種財產의 集中化 및 大型化 .....	68

3. 綜合的, 科學的 管理 .....	69
第2節 效率的 管理를 위한 先決 課題 .....	70
1. 雜種財產의 整備 .....	70
2. 財產管理의 專門化 電算化 .....	71
第3節 運營 및 組織體系의 改善 .....	72
1. 管理組織의 整備 .....	72
2. 擔當 公務員의 專門性 提高 .....	73
第4節 國公有財產의 經營的 管理 .....	75
1. 土地管理 特別會計 設置 .....	75
2. 國公有財產의 收益財產化 .....	76
第5節 管理制度 및 法制的 改善 .....	77
1. 自治區 歸屬 比率의 調整 .....	77
2. 貸付制度의 改善 .....	78
3. 辦償金 制度의 改善 .....	79
4. 國公有 雜種財產의 信託制度 活性化 .....	80
<b>第5章 結 論 .....</b>	<b>83</b>
<b>參 考 文 獻 .....</b>	<b>86</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>88</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 총괄청 및 관리청의 지위와 권한 .....	19
<표 3-1> 국유재산 구분별 현재액 .....	27
<표 3-2> 국유재산 종류별 현재액(1998년 말 현재) .....	28
<표 3-3> 국토면적과 공유지 현황 .....	29
<표 3-4> 공유재산 현황 .....	30
<표 3-5> 공유재산 현재액(1999년말) .....	31
<표 3-6> 국토면적과 공유지 현황(1998년 말) .....	32
<표 3-7> 공유지 용도별 현황(1998) .....	32
<표 3-8> 서울특별시 성북구가 관리하고 있는 국공유재산 현황 2001. 11. 31 현재 .....	33
<표 3-9> 지방자치단체의 국유 잡종재산 관련 수입 현황 .....	35
<표 3-10> 지방자치단체의 일반회계 세입결산 분석(1997년) .....	36
<표 3-11> 성북구 재정수입에 있어서의 재산수입비중 .....	38
<표 3-12> 지방자치단체 관리 국유지 매각 현황(1994년) .....	44
<표 3-13> 권리 보전 조치 실적 .....	47
<표 3-14> 2차 후속조치 추진 실적('99년.6 말 현재) .....	48
<표 3-15> 재정경제원 소관 국유지(잡종재산)의 대부 및 유희지 현황 .....	50
<표 3-16> 부동산 신탁회사의 설립현황 .....	51
<표 3-17> 국·공유재산 신탁제도 .....	52
<표 3-18> 성북구 국 공유지 매각 현황(2000.11.30 기준) .....	56
<표 3-19> 국유지 변상금 부과, 징수, 체납 현황(성북구) .....	58
<표 3-20> 2000년도 국공유지 임대계약 현황(성북구) .....	65

## 그림목차

<그림 2-1> 국 공유재산의 종류 .....	6
<그림 2-2> 국유재산에 관한 법률체계 .....	11
<그림 2-3> 공유재산에 관한 법률체계 .....	12
<그림 2-4> 국유재산 관리 체계 .....	18
<그림 2-5> 공유재산 관리체계 .....	21
<그림 2-6> 국 공유잡종재산의 위임체계도 .....	22

# 第1章 序 論

## 第1節 研究의 目的

국공유 재산은 국가 행정을 수행하는데 필요한 물적 기반을 제공해주는 것이다. 국가 행정 기능은 현대에 와서는 세계화, 정보화라는 큰 조류속에서 급변하게 되었고, 동시에 그의 일부분인 국 공유 재산의 관리는 종래의 토지나 건물 등의 재산을 단순히 유지 보존하는 차원에서 탈피하여 생산적 활용을 통한 국가재산의 증식과 함께 다양한 행정 수요에 대응 할 수 있도록 하는 방향으로 바뀌어 가고 있다.

특히 짧은 역사를 갖고 있는 우리나라의 지방자치단체들은 진정한 지방 자치를 깊숙히 뿌리 내리는데 중요한 관건이 되고 있는 자주재원의 확보를 위해서는 무엇보다도 국공유재산의 효율적 관리를 통한 재원 확보가 중요한 과제로 대두되고 있는 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고 각 자치단체에서는 매년 2회 이상 국 공유 재산 실태 조사를 실시하여 국 공유 재산 정리에 많은 행정력을 동원하고 있지만 아직도 소유권이 분명하게 국 공유지로 정리되어 있지 못하고 있을 뿐만 아니라 국 공유 재산을 무단 점유하고 있는 사실을 인지하고도 만원 때문에 변상금 징수 조치를 취하지 못하고 있어 국 공유 잡종재산에 대한 시효 취득 소송이 매년 증가하고 있는 추세이다. 따라서 효율적인 국공유잡종재산을 관리하기 위해서는 관리체계 개선과 효율적인 관리 조직으로 개선하여 명확한 책임 의식을 부여하고 이를 운용하는 실무자의 전문성, 경영 능력 등을 갖출 수 있는 체계로 개선할 필요성이 있다.

따라서 본 논문에서는 국 공유 재산 관리 제도의 이론적 고찰을 한 후

우리나라 국 공유 잡종재산에 대한 현황을 분석하고, 성북구의 국공유 잡종재산 관리에 관한 제도적 관리 조직의 문제점과 재정 운영상 등의 제한 요소 등을 도출시켜, 향후 지향해야 할 바람직한 국유 잡종재산의 관리 방안을 개선하여 새로운 행정 수요에 적극 대처하고 그 이용과 개발이 활성화 됨으로써 국가 경제의 발전과 국민 복지 향상에 기여한다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것 같다.

## 第2節 研究範圍 및 研究方法

본 연구는 서울특별시 성북구에서 관리하는 국공유재산 중 잡종재산(특히 부동산)을 연구 대상으로 하며, 국공유 잡종재산의 효율적인 관리 방안을 마련하는데에 중점을 두고자 한다. 기존의 연구는 주로 국 공유 잡종재산의 관리에 관한 문헌적, 정책적 연구와 실태 분석에 치중하고 있는 바, 본 연구에서는 현장에서 국 공유 잡종재산의 관리 업무를 수행한 자로서 경험한 문제점과 그에 대한 개선 방안에 중점을 두고자 한다. 이 연구의 구체적 범위는 다음과 같다.

- 1) 내용적으로 재정 경제부 소관 및 서울시 성북구 소관 잡종재산 중 성북구에 위탁한 재산 및 성북구 소유재산을 연구 대상으로 하되 부동산만을 다루었다.
- 2) 공간적으로 서울시 성북구를 대상 범위로 하였다.
- 3) 시간적으로는 1990년 1월 1일부터 2001년 말까지의 기간을 대상으로 하였다.

본 연구 목적을 수행하기 위하여 관련된 문헌과 선행 연구 및 법 규정을

참조하여 국 공유 재산관리에 관한 이론과 제도를 고찰하였고, 국 공유 잡종재산의 현황과 관리 실태 분석을 위해서는 행정 기관의 각종 통계자료 및 서울특별시 성북구의 사례를 중심으로 분석하였다.

실태 분석 결과 도출된 문제점과 이에 대한 개선 방안에 대하여는 재산 관리 실무 담당 공무원과의 면담을 함께 하여 그 타당성을 검토하였다.

## 第2章 國公有 財産 管理制度의 理論的 考察

### 第1節 國公有 財産의 意義

#### 1. 概念

우리나라 재산의 소유 형태는 사유재산을 비롯 국가가 소유하는 국유재산 및 지방자치단체가 소유하는 공유재산으로 나누어진다. 국 공유재산은 광의로는 국가나 지방자치단체가 소유하는 부동산, 동산, 현금, 기타 권리의 전체를 의미하나 본 연구에서는 국유재산법과 지방재정법의 적용을 받는 국 공유재산에 관해서만 살펴보기로 한다.

국유재산법 제 3조는 국가의 부담이나 기부의 채납, 법령이나 조약의 규정에 의하여 국유로 된 것을 국유재산으로 정의하고, 지방재정법 제 72조는 지방자치단체의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조례의 규정에 의하여 지방자치단체의 소유로 된 것을 공유재산으로 정의하고 있는데 재산의 범위는 다음과 같다.

- ① 부동산과 그 종물
- ② 선박, 부포, 부전교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물
- ③ 정부기업(공영기업) 또는 정부(지방자치단체) 시설에서 사용하는 중요한 기구
- ④ 지상권, 지역권, 광업권 기타 이에 준하는 권리
- ⑤ 주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 국채 증권과 지방채 증권, 투자신탁 또는 개발 신탁 수익증권, 기타 이에 준하는 유가증권
- ⑥ 특허권, 저작권, 상표권, 실용신안권, 기타 이에 준하는 권리
- ⑦ 부동산 신탁의 수익권

이상에서 열거한 국 공유재산에 대한 성립 요건과 범위를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가나 지방자치단체의 부담으로 된 국 공유재산이라 함은 재산을 취득함에 있어 일정한 대가를 지불하는 유상계약에 의하여 확보된 재산을 말한다.

둘째, 기부채납으로 국 공유화 된 재산이란 민간 또는 공공단체가 자신의 소유재산을 무상으로 국가나 지방자치단체에 증여할 의사 표시와 국가나 지방자치단체가 그 신청에 의하여 승락함으로써 성립된 기부의 계약에 의하여 무상으로 확보된 재산이다.

셋째, 법령에 의하여 국유화된 재산이란 민법, 형법, 토지수용법 등의 법령에 의하여 국유로 된 재산을 말하며, 조약에 의하여 국유화 된 재산이란 국가와 국가 간에 체결되는 계약의 내용에 의하여 국유화 된 재산을 말한다. 또한 법령이나 조례의 규정에 의하여 지방자치단체의 소유로 된 재산이란 지방자치단체의 기관이나 공법인의 설치 또는 폐합에 관한 법률의 시행으로 당해 법률이 정하는 바에 따라 재산을 취득 또는 승계하는 경우와 지방자치법 제 5조의 규정에 의하여 지방자치단체의 구역 변경이나 폐 처분함으로써 그 지역이 새로 속한 지방자치단체가 재산을 승계하는 경우를 말한다.

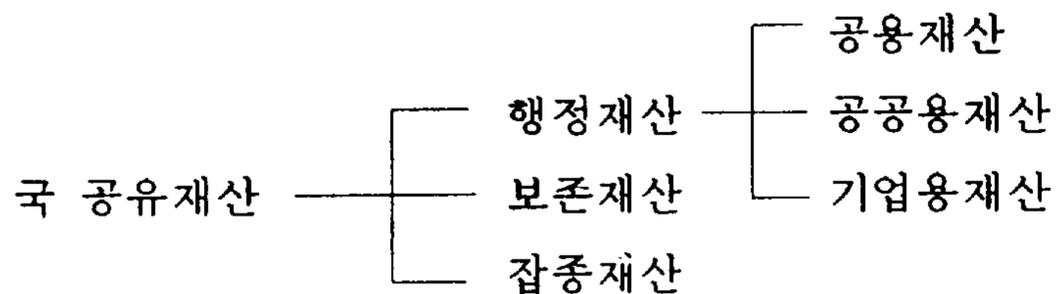
## 2. 國公有財産의 區分과 種類

국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 보존재산 및 잡종재산으로 구분하고 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산의 세 가지 종류로 분류하고 있다.<sup>1)</sup> 한편 공유재산은 국유재산과 마찬가지로 그 용도에 따라 이를 행정재산과 보존재산 및 잡종재산으로 구분하고, 행정재산은 이를 공용재

1) 국유재산 및 제 4 조

산, 공공용재산 및 기업용재산으로 분류하고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 국 공유재산의 분류는 국 공유 재산의 용도와 성질에 따라서 재산의 관리와 처분 행위에 대한 규제 사항이 상이한 속성을 지니고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 행정재산은 국가나 지방자치단체의 행정 목적에 공여한다는 점에서 사권의 설정이 허용되지 않으며, 보존재산은 국가나 지방자치단체가 보존하는 재산이란 점에서 처분이 불가능하고, 잡종재산은 행정재산 및 보존재산 이외의 재산으로서 임대 및 처분이 가능한 국가나 지방자치단체의 수익재산이며 재정재산이라는 점에서 결국 간접적으로 행정 목적에 공여하는 재산인 것이다.



<그림 2-1> 국 공유재산의 종류

#### 가. 행정재산

행정재산은 국가 또는 지방자치단체의 행정목적에 직접 공용하는 재산을 말한다. 따라서 행정재산은 타인에게 매각, 교환, 양여, 대부, 출자, 사권설정, 신탁이 불가능하며,<sup>3)</sup> 그 용도나 행정 목적에 장애가 있는 한도 내에서 제한적으로 사용, 수익을 허가할 수 있다.<sup>4)</sup>

2) 지방재정법 제 72 조 제 2 항

3) 국유재산법 제 20 조 및 지방재정법 제 82 조

4) 지방재정법 제 82 조 제 1항 제 3 호

### 1) 공용재산

공용재산은 국가 또는 지방자치단체가 직접 공공 목적을 위하여 자신의 사무용 사업용, 공무원의 주거용으로 사용하거나 앞으로 1년내에 사용하기로 결정한 재산을 말한다. 청사, 교도소, 등대, 국.공립병원, 국.공립학교 등이 이에 해당된다.

### 2) 공공용재산

공공용재산이란 국가 또는 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 앞으로 1년내에 사용하기로 결정한 재산을 말한다. 공공용재산은 일반공중의 자유로운 사용의 목적에 제공하는 재산이라 할 수 있으며, 도로, 하천, 공원, 광장, 항만, 제방 등이 이에 해당된다.

### 3) 기업용재산

기업용재산이란 정부기업 또는 지방자치단체가 경영하는 기업이 직접 그 사무용, 사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 앞으로 1년내에 사용하기로 결정한 재산을 말한다. 기업용 국유재산의 경우 철도사업, 통신사업, 양곡관리사업, 조달사업 등과 관련된 재산이 이에 해당 된다.

## 나. 보존재산

법령등의 규정에 의하거나 국가 또는 지방자치단체가 앞으로 5년내에 사용하기로 결정했거나 사용할 필요가 있다고 인정되어 보존하기로 결정한 재산을 말한다. 따라서 처분의 대상이 될 수 없다.

보존재산은 문화재, 기념물, 보존림 등과 같이 물건 자체의 성격상 보존이 필요한 재산뿐만 아니라 장래 공공사업 등에 사용될 것으로 예상되어 재산을 처분할 수 없게 하기 위하여 보존재산으로 분류하여 관리하는 재산도 포함된다. 국유재산법 제 32조 제 2항에서는 잡종재산을 보존재산으로

전환하여 관리할 수 있다고 규정하고 있다.

#### 다. 집중재산

행정재산 및 보존재산을 제외한 모든 재산으로서 이는 국가, 지방자치단체의 행정 목적 수행에 직접 사용되는 재산이 아니기 때문에 필요에 따라 이를 대부, 매각, 교환, 양여하거나 사권을 설정할 수 있으며 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자를 할 수 있는 재산이다. 예컨대 대지, 전, 답, 임야 및 행정재산과 보존재산 중에서 용도가 폐지된 재산이 모두 이에 해당된다. 따라서 집중재산은 소유관계에서만 차이가 있을 뿐 사유재산과 크게 다를 바가 없으며, 국유재산법, 지방재정법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사권의 적용을 받는다.

### 3. 財産의 特色

#### 가. 유통성의 제한

행정재산과 보존재산은 국가 또는 지방자치단체의 공공 목적 수행에 사용되는 공물로서 원칙적으로 사권의 설정을 금하고 있고 처분은 제한하고 있다. 다만 동 재산에 대한 사인의 사용 및 수익 행위는 일정한 범위내에서만 제한적으로 허용되고 있다.

#### 나. 강제 집행의 제한

국 공유재산의 강제 집행의 대상이 될 수 있는지의 여부는 행정재산, 보존재산의 불유통성을 고려할 때 강제집행이 제한된다고 하겠으나, 집중재산은 강제집행이 가능하다 할 것이다. 다만, 국가에 대한 강제집행은 국고금의 환수에 의하도록 민사소송법(제 129호)에 규정되어 있다.

#### 다. 취득시효의 적용제한

1991.5.31 헌법재판소에서 국유재산 중 잡종재산은 시효취득 대상이 된다는 결정이 내려지고, 곧이어 1992.10.1 공유잡종재산도 동 대상이 된다는 결정이 내려져 국유재산법 및 지방재정법의 관련규정을 개정함으로써 현재는 잡종재산이 취득시효 대상임을 명백히 하고 있다.

#### 라. 공용수용의 제한

토지수용법 제 5조에 “토지를 수용 또는 사용할 수 있는 사업에 이용되고 있는 토지는 특별한 필요가 있는 경우가 아니면 이를 수용 또는 사용할 수 없다”고 규정되어 있으므로 공용 또는 공공용으로 사용되고 있는 공유재산은 원칙적으로 수용대상이 되지 아니한다 할 것이다. 그러나 도시재개발법에서는 사업 시행자인 조합에서 용지를 보상하도록 하고 있음으로 국공유 잡종재산을 협의, 매입할 수 없는 경우에는 토지수용 재결을 거쳐 토지수용이 가능하다고 할 것이다.

## 第2節 國公有財產에 관한 法的 基礎

### 1. 國公有財產에 관한 法律體系

#### 가. 국유재산에 관한 법률체계

국유재산법은 광의와 협의로 나눌수 있는데, 광의의 의미는 헌법, 예산회계법, 물품관리법 등을 포함하나 협의의 국유재산법이란 국유재산법 제 3조에 명시된 재산의 관리, 처분에 관하여 규율하는 법을 말한다.

따라서 협의의 의미는 현행 국유재산법과 그에 관한 특별법을 들 수 있다.

국유재산법은 예산회계하에서 국가회계에 관한 법체계의 일환을 형성하고 있으며 재산관리법 중 현금회계는 예산회계법이 처리하고 동산은 물품관리법이 규제를 하고 있으며 부동산회계는 국유재산법이 담당하고 있다고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

따라서 국유재산법이 국유재산의 관리처분에 대한 기본법이며 이 법은 전 국유재산의 통일성 있는 관리·처분을 기대하는 동시에 개별적인 국유재산에 대하여도 최고 최선의 방법으로 관리·처분되어지기를 예정하고 있다.

이들 특별법은 특정한 국유재산의 직접목적 또는 용도나 그 형태 등에 따라 그 관리·처분에 적정을 기하기 위하여 국유재산법이 일반적으로 규정하고 있는 사항에 대하여 관리처분기관, 관리처분방법 및 절차와 회계처리방법 및 절차 등에 관하여 특별한 예외규정을 두고 있는 것들로서 이들 법은 일반법에 우선하여 적용되고 그러한 특별한 규정이 없는 경우에는 국유재산법상의 일반 규정이 적용된다. 국유재산에 관한 법률체계를 알아보면, <그림 2-2>와 같다.<sup>6)</sup>

#### 나. 공유재산에 관한 법률체계

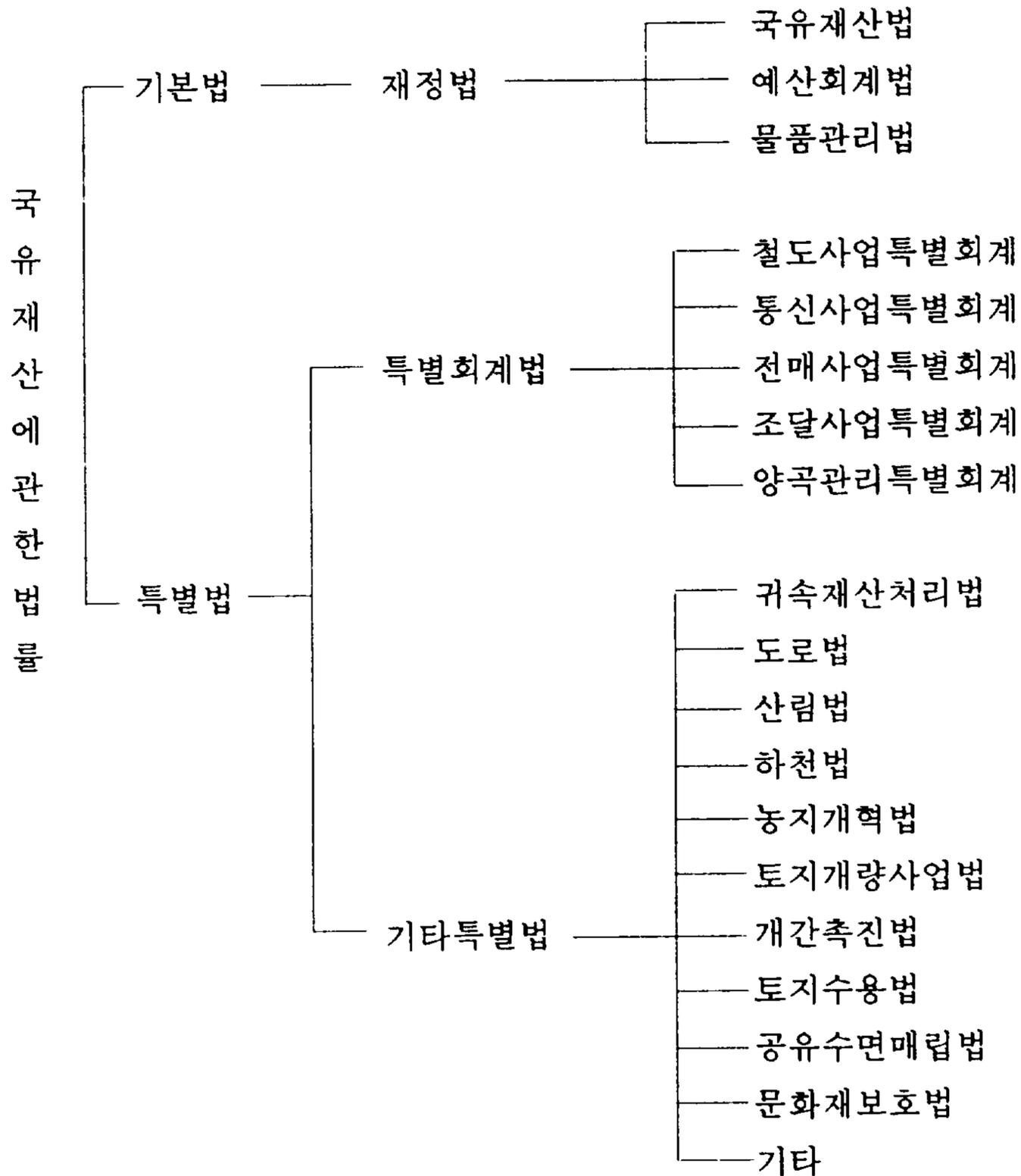
국유재산에 관하여는 따로 국유재산법으로 규정하고 있는데 대하여 공유재산에 관하여는 통일적인 재정질서법인 지방재정법에 포괄적인 규정을 하고 있다. 지방재정법은 <그림 2-3>에서 알 수 있는 것처럼 지방자치법의 보완법이며 동시에 지방재정의 운영 및 국고재정, 그리고 지방재정 상호간의 협조관계를 정하는 한편 예산, 결산, 수입, 지출, 계약, 시효, 공유재산, 물품, 채권관리, 출납원, 기록과 보고 등 국가의 예산회계법, 국유재산법,

---

5) 김세한, “국유재산관리의 효율화에 관한 방안”, 건국대학교 행정대학원 석사학위 청구논문, 1978, p.30

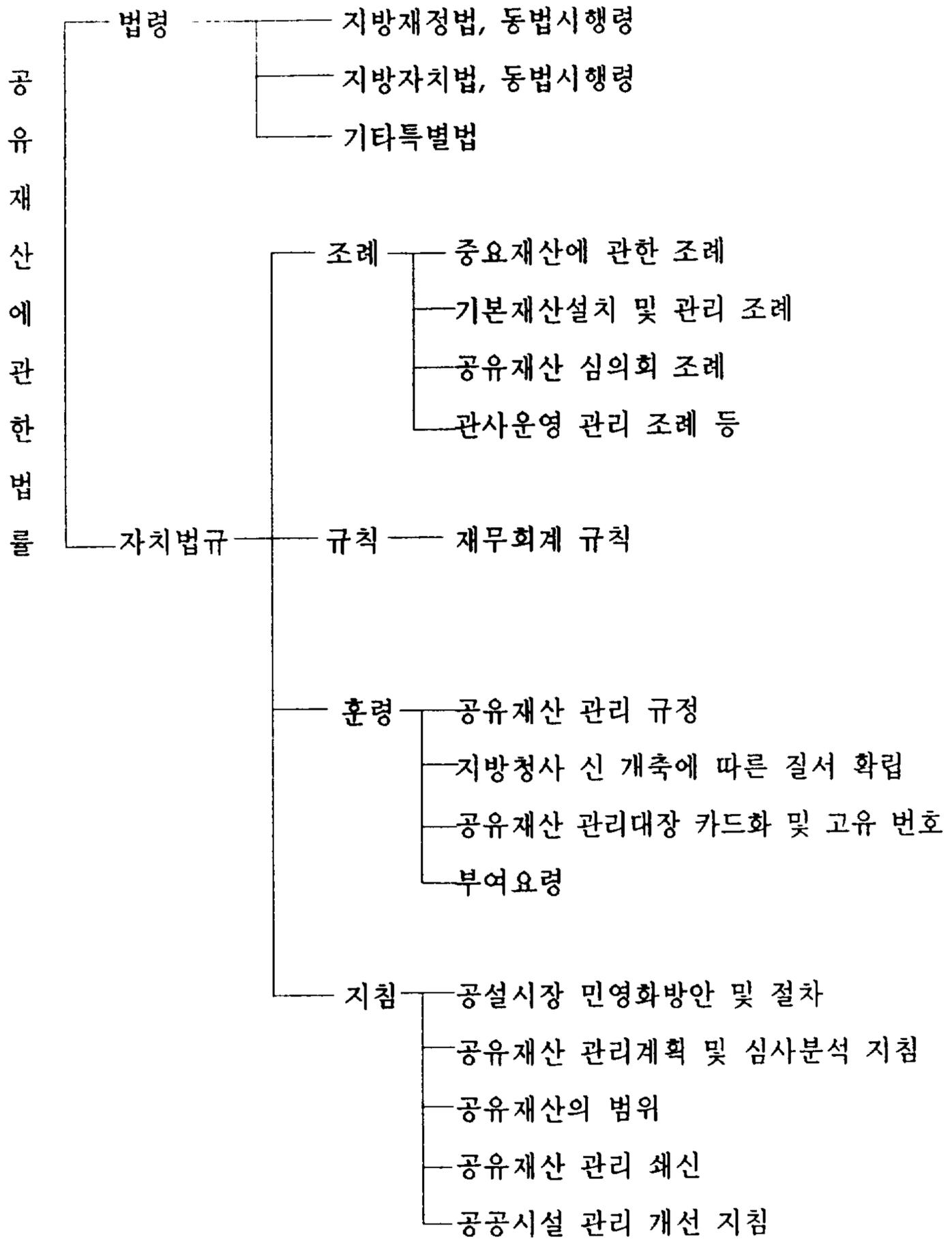
6) 국유재산법 제 2 조

물품관리법, 채권관리법 등 모든 재무회계에 관한 법률을 망라한 일반법이고, 공유재산에 관한 법규로는 지방재정법, 지방자치법, 지방자치단체의 각종 조례, 규칙, 훈령, 지침 등의 적용을 받고 있다.



<그림 2-2> 국유재산에 관한 법률체계<sup>7)</sup>

7) 김우일, "국공유지의 효율적 활용방안에 관한 연구", 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문, 1996, p.13



<그림 2-3> 공유재산에 관한 법률체계<sup>8)</sup>

8) 김우인, 상계논문 p.14

## 2. 國公有財産 管理의 機能

국유잡종재산 관리가 중요한 이유는 그 기능을 크게 나누어 공간 계획적 기능, 토지 정책적 기능, 재정적 기능으로 구분할 수 있다.<sup>9)</sup>

### 가. 공간 계획적 기능

공간 계획적 측면에서 볼 때 국유잡종재산은 다음과 같은 중요한 기능을 가지고 있다.

첫째, 국가적 차원에서 보전이 필요한 토지를 국유화하여 사적 용도의 개발 압력을 원천적으로 차단할 수 있다. 물론 개인이 소유한 토지에 대해서도 토지 이용의 외부 효과를 고려하여 토지 용도와 개발 가능 정도 등에 대하여 공익상 필요한 경우 불가피하게 각종 규제를 가하기도 하지만 보전이 절대적으로 필요한 지역에 대해서는 규제보다는 한 걸음 더 나아가 해당 토지를 아예 국유화하는 것이 개인의 재산권 침해를 방지하면서 동시에 보전을 지속할 수 있는 길이다.

둘째, 국가에서 개발 예정지와 개발 가능지를 사전에 비축해 둠으로써 난개발을 막고 질서 있고 계획적인 도시 개발을 계획적으로 유도할 수 있다. 또한 사업 확정 이후 지가 상승분 즉 개발이익의 사적 전유를 방지할 수도 있다.

셋째, 민간에서 국유잡종지를 사적으로 이용하고자 할 경우, 소유주인 국가는 해당 민간으로 하여금 국유잡종지를 공익에 부합하는 방향으로 이용할 수 있도록 유도할 수 있다. 즉 국가가 국유잡종지를 민간에 임대하거나 매각 또는 부동산 신탁회사에 신탁할 경우 계약 조건을 통해 그 용도에 따라 공익적으로 활용하도록 활성화 시켜야 한다.

9) 김영표, "우리나라의 토지관리현황과 문제점", 대한국토 도시계획학회 세미나 자료, 1995, pp.16~18

#### 나. 토지 정책적 기능

토지 정책적 측면에서 볼 때 국유잡종지는 그 비율이 상당 수준을 넘게 되면 토지의 소유권과 이용권의 분리를 통해 토지의 사적 소유 및 사적 이용에서 파생되는 문제점들을 완화하는 기능을 발휘할 수 있다. 즉 국유잡종지를 민간에 장기 임대해 주는 토지의 공적소유 및 사적이용 방식을 통해 토지의 사적 소유에서 비롯되는 문제점을 어느 정도 해결할 수 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 비축된 국유잡종지의 수급 조절을 통해 지가를 통제할 수 있고 그것이 국유잡종지의 주요 기능이라는 것이다. 즉 지가 안정기에 토지를 매입하여 비축해 두었다가 지가 급증기에 토지를 처분하게 되면 토지가격의 급등을 방지할 수 있다는 논리이다.

지가의 조절 문제는 시장 순환적인 수급 조절정책과 병행하여 개발 가능지를 사전에 비축해 두고 용지 수요에 부응하여 개발 가능지를 사전에 비축해 두고 탄력적으로 토지를 개발 수급함으로써 해결할 수 있을 것이다.

#### 다. 재정 정책적 기능

국유잡종재산에서 국유잡종지가 차지하는 비중은 경제적 가치로 따져 거의 절반에 가깝다. 그리고 국유잡종지의 매각 수입과 임대, 신탁 등에 의한 활용 수입은 현재 정부와 지방자치단체의 국유잡종지의 이러한 재정적 비중으로 보아 국유잡종지의 비축문제와 임대수입 등에 대한 관리문제는 정부의 재정 정책과 연계되어 이루어져야 한다.

## 第3節 國公有財產 管理政策의 變遷

### 1. 國有財產 管理 政策

#### 가. 처분정책

1945년부터 1976년까지는 많은 국유지가 처분되었던 기간으로 조세징수 보다는 국유지의 매각에 역점을 두어 국가가 필요한 재원을 조달하였다. 정부 수립 초기에는 재정수입의 대부분을 원조 자금에 의존하여 왔기 때문에 국유재산을 매각하여 재정수입 부족을 충당하였고 5.16 이후에는 경제개발계획에 따른 재원조달을 위하여 국유재산의 매각을 확대하였다.

#### 나. 유지·보존 정책

국유재산을 처분 위주로 관리함으로써 인하여 국유재산이 계속 감소하게 되는 문제점이 제기되었고 경제도 급격히 발전하여 국가의 재정조달을 조세로 충당할 수 있게 되었다. 이에 따라 1976년 12월 31일 국유재산법 전면 개정을 통해 '국유재산관리계획'을 도입하여 시행함으로써 국유재산의 관리를 처분정책에서 유지·보존 정책으로 전환하면서 관리제도의 변동과 아울러 관리기관은 국세청에서 지방자치단체로 변동되었다.

#### 다. 확대·활용 정책

국유지의 적극적인 활용을 통하여 제한된 국토 자원의 효율적 이용을 도모하고 국민의 다양한 행정 서비스 요구에 부응하기 위해서는 기존의 유지보존 위주의 관리 정책으로는 정책 목표 달성의 한계점에 이르렀고, 또한 그 동안 대부분의 잡종재산이 유희상태로 방치되거나 무단 점유되는 악순환이 되풀이 되어 온 점을 감안하여 종래의 소극적인 국유지 관리에서 확대 및 활용 위주의 적극적인 관리로 전환하기 시작하였고 그의 기준 작업

으로써 '94년도에 국유재산관리 특별회계를 신설하고 국유재산 신탁제도를 도입하였다.

## 2. 公有財産 管理政策

지방자치단체의 공유재산에 대하여는 지방재정법에 포괄적으로 규정하고 있는 바, 지방재정법은 1963년도에 제정되고 1988년에 전문 개정되어 현재에 이르고 있다. 공유재산도 국유재산과 마찬가지로 초기에는 매각 위주의 정책 기초가 유지되었으나, 그 이후 유지·보존 정책으로 전환되고 공유재산은 온전하게 보존만 하면 된다는 소극적인 관리와 운영에 그쳐왔다. 그러나 최근에는 복지 행정 수요의 증대와 공공사업의 확대로 지방자치단체별로 공유재산의 취득 및 처분 수요가 매년 증가추세를 보이고 있다. 따라서 부동산 관리신탁제도 등 부동산 선진관리기법을 공유재산관리에 도입하고, 민자유치개발, 선매수제도 도입 등 공유재산의 적극적 활용 및 고부가가치화와 규모 확대로 향후 행정수요 증대에 능동적으로 대처해 나가야 할 것이다.

## 第4節 管理組織體系

### 1. 基本 體系

국유재산은 관리처분에 관한 사무를 총괄하는 총괄청과 관리, 처분 사무를 직접 담당하는 관리청이 있다. 총괄청(재정경제부장관)은 국유재산에 관한 사무를 총괄하는 총괄관리기관이며, 관리청(각 중앙관서의 장)은 직접 관리기관으로서 그 소관에 속하는 국유재산을 용도에 따라 유지, 보존, 운용한다.<sup>10)</sup>

10) 국유재산법 제 6 조.

총괄청은 재정경제부로 국유재산의 관리처분에 관한 사무를 총괄하는 한편, 잡종재산에 대한 관리처분을 담당한다. 다만 기금이나 특별회계에 속하는 잡종재산 등과 같이 예외적으로 법률에 정한 경우에는 해당 관리청이 관리하고 있다.<sup>11)</sup>

각 중앙관서는 관리청으로서 해당 부서 소관의 행정재산 및 보존재산에 대한 관리 처분을 직접 담당하고 있다. 다만 행정재산 중 공공용재산은 관리의 효율성과 편의를 도모하기 위해 국토관리청 및 지방자치단체에 위임하여 관리하고 있다.

또한 특별법에 의하여 관리청이 결정되는 경우가 있는 바, 농지는 농림부장관이, 산림은 산림청장이, 도로와 하천은 건설교통부장관<sup>12)</sup>이 문화재는 문화관광부장관<sup>13)</sup>이, 기업용 재산은 그 재산에 대한 특별회계를 관리하는 관서의 장이 관리한다.

이에 비해 공유재산은 지방재정법 제 73조에서 지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 공유재산을 소속 공무원에게 위임하여 관리하게 하도록 하고 있어 각 기관단위 또는 회계단위도 재산 관리관을 두어 직접 관리하고 있는 것이 국유재산과 다르다 하겠다.

## 2. 管理 委任 · 委託 體系

### 가. 위임 체계

총괄청 및 관리청의 국유재산 관리에 관한 지위와 권한은 <표 2-1>에서 상세히 제시하였다. 1976년 12월 31일 국유재산법의 전면 재정으로 잡종재산의 관리 처분 기관인 재정경제부장관은 그 사무의 일부를 지방자치단체에 위임할 수 있게 되었는데, 1977년 6월 이후 현재까지 재정경제부 소관 국유잡종재산의 관리 처분 업무는 지방자치단체에 위임하여 처리되고 있

11) 국유재산법 제 32 조 제1항.

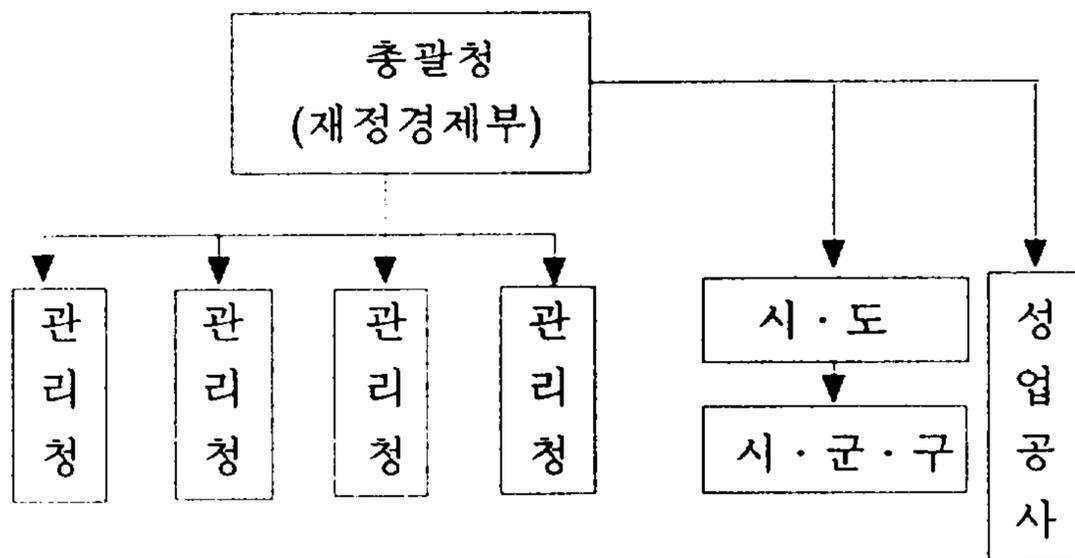
12) 도로법 제 22 조, 하천법 제 11 조.

13) 문화재보호법 제 50 조.

다.(국유재산법 제 32조 제 3항) 시·도에 위임된 국유잡종재산의 관리권한은 다시 시·군·구에 <그림 2-4>와 같이 재 위임 되어 있다.

나. 관리 위임 및 위탁

1997년 10월 1일 국유재산법 시행령을 개정하여 국세물납으로 인하여 취득된 국유재산 중 총괄청이 따로 지정하는 재산, 청산법인의 청산종결로 인하여 국가로 현물 증여되는 재산, 기타 재산의 특성상 시·도지사가 직접 관리·처분하기 곤란하다고 인정하여 총괄청이 따로 지정하는 재산에 대하여 총괄청이 관리·처분하는 잡종재산 및 보존재산 중 총괄청이 따로 지정하는 재산을 제외한 재산의 관리·처분에 관한 사무를 법 제 32조 제 3항의 규정에 의하여 재산의 소재지를 관할하는 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 위임한다. 다만, 기업예산회계법 제 3조의 규정에 의한 특별회계에 해당하는 재산의 경우에는 금융기관 부실자산 등의 효율적인 처리 및 성업공사의 설립에 관한 법률에 의하여 설립된 성업공사에 관리·처분을 위탁한다.<sup>14)</sup>



<그림 2-4> 국유재산 관리 체계<sup>15)</sup>

14) 국유재산법시행령 제 33 조 제 2 항.  
 15) 재정경제부, "국유재산관리(I)", 1998, pp.29~32.

<표 2-1> 총괄청 및 관리청의 지위와 권한<sup>16)</sup>

구분	지 위	권 한
총괄청	<p>*총괄청은 재정경제부장관으로 국유재산의 총괄에 관한 사무를 담당(국유재산법 제 6조)</p> <p>*총괄에 관한 사무 및 잡종,보존재산의 관리,처분 업무에 관한 사무의 일부를 관리청, 지방자치단체의 장에게 위임하거나, 정부출자 기업체 또는 특별법에 의해 설립된 법인에게 위탁할 수 있음(국유재산법 제 10조, 제 32조)</p>	<p>*국유재산에 관한 제도의 정비</p> <p>*국유재산의 관리,처분의 통일과 조정</p> <p>*국유재산의 관리현황 파악 및 권리보전</p> <p>*출자재산의 집중관리처분</p> <p>*잡종재산의 관리처분</p> <p>*국유재산관리의 전산화 추진</p>
관리청	<p>*국유재산의 관리, 처분 업무를 직접 담당하는 기관으로 예산회계법 제 14조에 의한 각 중앙부서의 장</p> <p>*각 관리청은 총괄청에 대하여 국유재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료를 제출하고 총괄청이 요구한 조치를 최대한 이행하여야 하나, 총괄청의 하위에서 지휘 감독을 받는 기관은 아님.</p> <p>*따라서 총괄청의 조치에 대하여 관리청에 이의가 있을 때에는 총괄청이 단독으로 처리하지 않고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 처리(국유재산법 제 15조)</p>	<p>*각 관리청은 그 소관에 속하는 국유재산을 그 구분과 종류에 따라 국유재산법령에 의하여 적정하게 관리, 처분함.</p>

16) 재정경제부, "국유재산관리(I)", 1998, pp.29~32.

### 3. 地方自治團體 管理 組織

각 급 지방자치단체에서는 통상적으로 국유재산과 공유재산에 대한 관리를 동일한 부서에서 담당하고 있는데 <그림 2-6>에서 알 수 있는 바와 같이 특별시에서는 재무국의 재산관리과, 광역시에서는 재무국의 이재과, 도에서는 내무국의 회계과, 그리고 시.군.구의 재무과나 회계과 내에서 국.공유재산의 관리를 담당하고 있다.

한편 각 시, 군, 구의 재무과나 회계과 내에 관재계가 설치되어 있는 곳은 행정자치부 자료에 의하면 전체의 75% 정도이며, 나머지 지역에서는 경리계나 세외수입계에서 국.공유재산의 관리를 담당하고 있다.<sup>17)</sup>

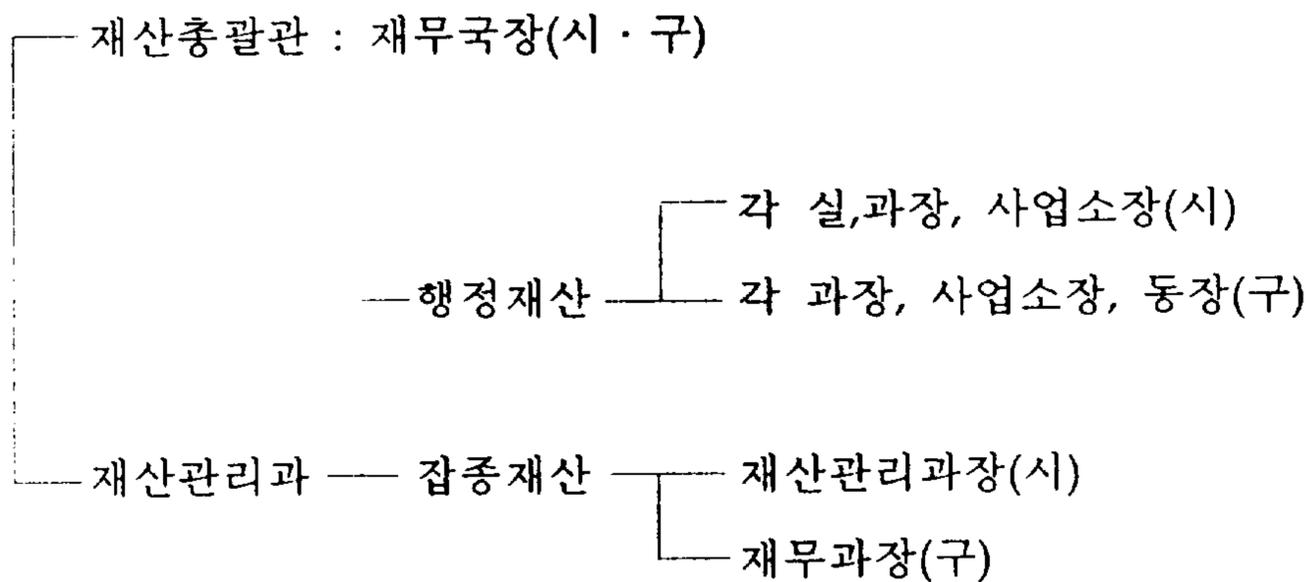
총괄청은 잡종재산을 보존재산으로 전환하여 관리할 수 있으며, 잡종재산의 관리.처분에 관한 사무의 일부를 총괄청 소속 공무원, 지방자치단체의 장 또는 그 소속 공무원에게 위임하거나 정부출자기업체 또는 특별법에 의하여 설립된 법인에 위탁할 수 있는 바, 지난 1997년 국유재산법 개정 이래 잡종재산 및 보존재산 중 총괄청이 따로 지정하는 재산을 제외한 국유재산의 관리.처분에 관한 사무를 재산의 소재지를 관할하는 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 위임하고 있다. 이 경우 <그림 2-6>에서 보는 바와 같이 위임받은 지방자치단체는 위임의 근거 규정을 표시하고 위임받은 자의 명의로 행한다.

### 4. 公有財産 管理 機關

공유재산은 그 소유에 따라 서울특별시, 광역시, 도 소유와 시, 군, 자치구 소유재산으로 구분할 수 있는데 특별시, 광역시, 도, 소유재산은 특별시, 광역시, 도가 관리하고 시, 군, 자치구, 소유재산은 시, 군, 자치구가 관리한다.

17) 재정경제부, “국유재산관리(1)”, 1998, pp.31~35.

공유재산은 관리기관으로는 재산 총괄관과 재산 관리관이 있는데 재산 총괄관은 공유 재산관리의 총괄 사무를 담당하고 재산관리관은 소관 공유재산의 관리, 처분에 관한 사무를 직접 담당한다. 서울특별시의 경우 재산 총괄관은 서울특별시에서는 시 재무국장이 되고 자치구에 있어서는 자치구 재무국장이 된다. 재산관리관은 재산 총괄관이 지정하는데 시나 자치구에서 사용하는 행정재산이나 보존재산 및 잡종재산 중 특정 재원의 조성을 목적으로 관리하는 재산은 사용 담당부서 또는 사업 주관 부서장이 재산관리관이 되고 그 외의 잡종재산과 보존재산의 재산 관리관은 시에 있어서는 재산 관리과장이 자치구에 있어서는 재무과장이 된다.

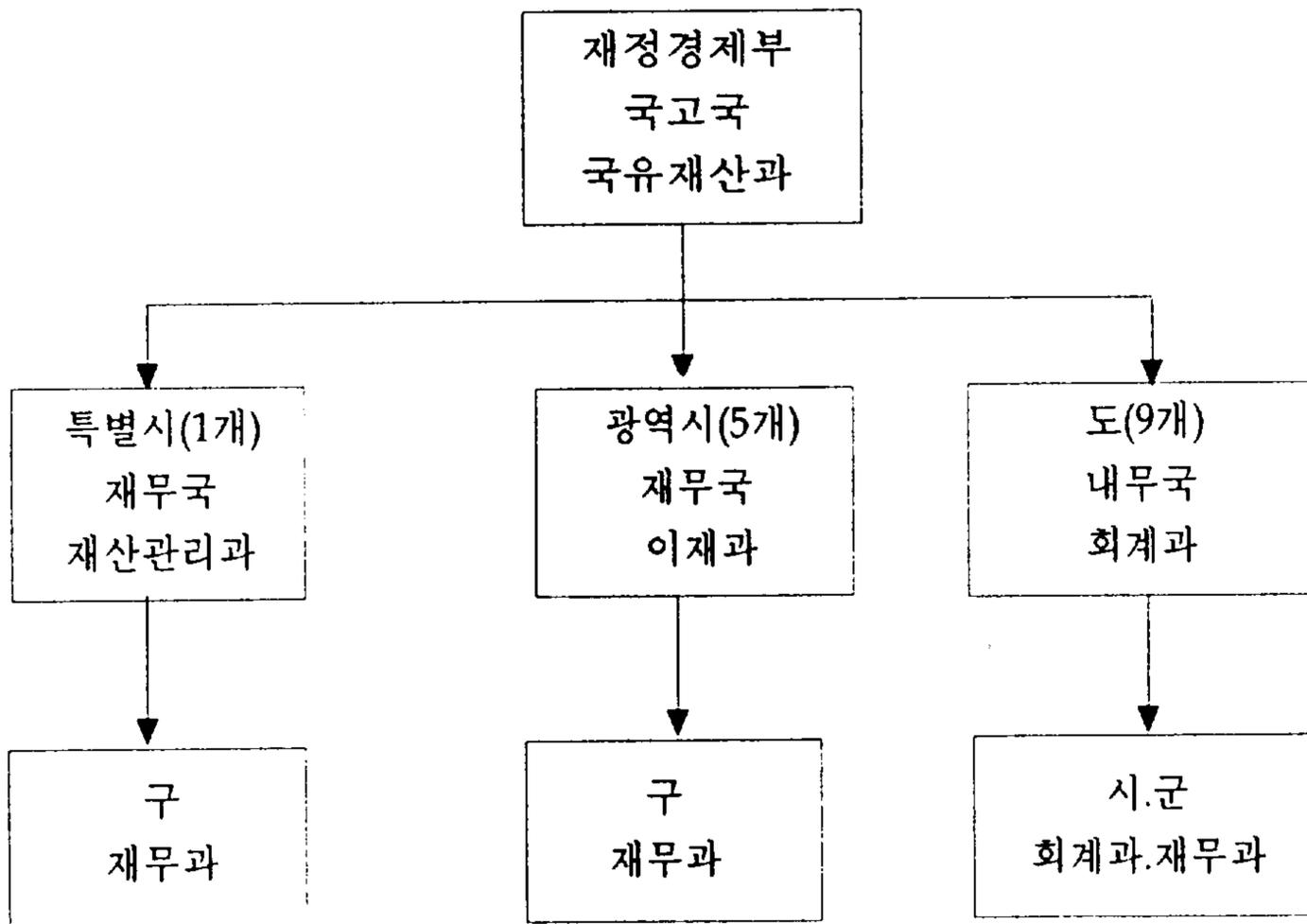


<그림 2-5> 공유재산 관리체계

## 第5節 管理機能別 制度 運營

### 1. 維持・保存

국유재산의 유지·보존이라 함은 국유재산에 대한 실태조사, 등기·등록 토지 경계의 보존, 은의 국유재산의 색출, 무단점유 방지 등을 통하여 국유 재산을 물리적·권리적으로 완벽한 상태로 유지하기 위한 행위로서 국유재 산 관리업무의 가장 기본이 되는 기능이다.<sup>18)</sup>



<그림 2-6> 국 공유잡종재산의 위임체계도<sup>19)</sup>

18) 장기연, "서울특별시 국유재산관리개선방안연구", 연세대학교 행정대학원 석사 학위 청구논문, 1995 p.29.

19) 재정경제부, "국유재산관리(1)", 1998, p.35.

실태조사는 법령에는 연 1회이상, 국유재산관리계획수립지침에는 연 2회씩 실시하도록 되어 있으나 담당공무원이 타 업무를 겸하고 있기 때문에, 업무량 과다로 인하여 형식적인 실태조사에 그치는 경우가 있다. 또한 58개 시.군.구에는 인원.예산 부족 등의 이유로 국유재산 관련 조직이 별도로 설치되어 있지 않는 상태이다.

## 2. 運用과 活用

국유재산의 대부분인 잡종재산을 국가 이외의 자에게 유상 또는 무상으로 사용·수익할 수 있도록 임대하는 것으로 행정재산 및 보존재산의 임대는 사용·수익허가라 하여 잡종재산의 임대인 대부와 구분하고 있다.<sup>20)</sup> 대부계약방식은 일반경쟁 입찰이 원칙이나, 지명 경쟁이나 수의 계약이 가능하다. 또한 공공단체가 공익목적으로 사용하고자 할 경우에는 무상으로 대부할 수 있다.

대부기간은 조림을 목적으로 하는 토지와 그 정착물에 대해서는 10년 이내, 그 이외의 토지와 정착물에 대해서는 5년 이내, 기타 물건에 대해서는 1년 이내로 규정되어 있다.

대부료는 도시용지는 공시지가의 5%이상(단 주거용 토지 : 2.5%), 농지는 소득의 5%, 공유지의 경우 비농지는 공시지가 기준 재산가액의 3%이상으로 규정하고 있으나 그 해당 자치단체의 조례로 5%로 정해져 있는 경우도 있다.

신탁은 국유잡종재산을 부동산신탁회사에 위임하여 개발을 대행토록 하는 것으로, 부동산신탁회사에 잡종재산을 신탁하면 등기부상 소유권은 신탁회사로 이전되고 국가는 신탁회사의 수익권을 취득하게 된다. 신탁은 토

20) 재정경제부, “국유재산관리(I)”, 1998, pp.61~63.

지 및 그 정착물에 한하여 이루어진다. 우리나라의 국유지 신탁제도는 1994년도부터 도입하였으며, 공유지에 대한 신탁제도는 '99년도부터 도입되어 시행되고 있다.

신탁방법은 처분형(분양형)과 임대형으로 구분할 수 있고, 신탁기간은 통산 20년 이내로 제한되어 있으며 갱신이 가능하다.<sup>21)</sup>

### 3. 取得 및 處分

국유재산의 취득이란, 매입, 기부채납, 수용, 교환 또는 건물이나 공작물의 신축·신설·증축 등의 행위로서 국유재산의 절대적인 증가를 의미한다. 일반적으로 국유재산의 취득은 토지를 대상으로 하며, 국가가 토지를 취득하는 방법에는 사인의 토지를 강제로 취득하는 수용의 방법과 사법상의 매매의 방법인 협의매수와 선매가 있다.<sup>22)</sup>

처분 중 매각관리는 국가가 국가 이외의 자에게 잡종재산의 소유권을 이전하고 이에 대한 대금을 지급 받을 것을 약정함으로써 효력이 발생하는 사법상의 계약으로 1976년 국유재산의 관리정책이 처분위주에서 유지·보존 중심으로 전환되면서 『국유재산관리계획』에 의해 관리되기 시작하여, 현재에는 국유잡종재산을 매각하기 위해서는 국유재산법 제 12조와 동법시행령 제 7조의 규정 및 『국유재산관리계획지침』에 의해 매년 국유재산관리계획에 계상하여 총괄청의 승인을 얻어 시행하여야 한다. 다만 보존이 적합하지 않는 일정면적 이하의 영세 국유잡종지에 대해서는 총괄청의 승인 없이 지방자치단체가 자체적으로 매각할 수 있다.

21) 국유재산법 제 45 조의 2.

22) 재정경제부, "국유재산관리(I)", 1998, p.47.

#### 4. 讓 與

국유잡종재산의 양여란 국가가 국가 이외의 자에게 잡종재산의 소유권을 대가를 받거나 또는 받지 아니하고 이전하는 사법상의 계약으로, 양여계약을 체결하기 위해서는 사전에 총괄청과 협의하여 『국유재산관리계획』에 반영한 후 시행하여야 한다.<sup>23)</sup> 『국유재산법』 및 기타 개별 법령에 의해 국유재산의 양여가 가능하다. 특히 지방자치단체가 은익된 국유재산 또는 무주부동산을 발견·신고하여 국가에 귀속시켰을 경우, 당해 재산가액의 30% 범위 안에서 지방자치단체에게 양여가 가능하다.<sup>24)</sup>

기타 『학교용지확보에 관한 특별법』 제 7조에 의거하여 학교용지 조성을 위하여 법률에 의해 300세대 규모 이상의 주택 용지를 조성하는 사업 시행자에게 양여 가능한 경우 등이 있다.

#### 5. 土地備蓄

토지관리 및 지역균형개발 특별회계에서 비축하는 토지는 개발부담금 물납토지, 택지초과소유부담금 물납토지, 국토이용관리법과 토지공개념법에 근거한 매수청구토지 및 기타 비축용으로 매입한 토지들이다. 한국토지개발공사가 토지를 비축하는 목적은 유휴토지를 취득하고 비축하여, 합리적인 용도에 직접 사용하고자 하는 공공기관이나 민간 부문의 수요에 따라 제때에 공급함으로써 토지를 가장 유효하게 이용할 수 있도록 유도하는데 있다. 또한 이를 통하여 토지 자원을 효율적으로 이용하도록 촉진하고 아울러 토지의 수급조절기능을 통하여 지가 안정을 꾀하도록 하고 있다.<sup>25)</sup> 이를 위해 토지 관리 및 지역 균형 개발 특별회계는 1990년 일련의 토지공

23) 재정경제부, "국유재산관리(I)", 1998, p.47.

24) 국유재산법 제 53 조 제 2 항 및 동법시행령 제 58 조 제 3 항.

25) 김영표·권태영, "국공유지관리 및 효율적 활용방안", 국토개발연구원, 1995, pp.45~47.

개념 제도 도입의 일환으로 신설되었다. 토특회계의 세입은 이른바 토지공 개념 3대 법률인 개발 이익 환수에 관한 법률, 토지초과이득세법, 택지소유 상한에 관한 법률에 의한 개발부담금과 토지초과이득세의 50% 및 과밀부담금의 50% 등이나 경기 침체기인 IMF를 맞아 3가지의 법률은 자산가치의 급격한 하락으로 인하여 유명무실되어 버린 상태라 할 수 있다.

비축토지는 임대, 신탁 등의 방법을 통해 활용하거나 정부보유가 불필요한 경우 민간에 매각할 수도 있는데, 이러한 비축토지의 활용과 처분은 국유재산법의 관계규정에 따르도록 되어 있다. 그러나 토특회계의 비축토지에 적용되는 국유재산법의 임대료가 민간 토지시장의 임대료에 비해 높은 수준이어서 현실적으로 임대가 용이하지는 않은 상태이다.

1995년 1월말 현재 한국토지공사의 비축토지는 총 138필지 5.3km<sup>2</sup> 면적에 금액으로는 1,806억원에 이르며, 1980년대 중반 이후 매입규모는 축소되고 매각이 확대되어 비축량이 감소하고 있는 추세이다.

# 第3章 國公有地 管理現況과 問題點

## 第1節 國公有地 現況

### 1. 國有財産 保有 現況

#### 가. 國有 財産 규모

<표 3-1>에서 알 수 있듯이 1998년 말 현재 전국의 국유재산의 총 가액은 150조 4,751억원으로 행정재산이 92조 4,092억원(61.4%)이고 보존재산이 4조 7,584억원으로 3.2%이고 잡종재산이 53조 2,751억원으로 35.4%를 차지하여 국유재산의 약 65%가 행정 및 보존재산임을 알 수 있다.

<표 3-1> 국유재산 구분별 현재액<sup>26)</sup> (단위:억원)

연도 \ 구분	행정재산	보존재산	잡종재산	합 계
1985	115,724	2,042	86,170	203,936
1990	391,156	7,075	159,364	557,595
1991	403,872	7,095	184,229	595,196
1992	423,403	7,222	188,948	619,573
1993	443,871	7,291	193,885	645,047
1994	463,861	7,229	219,780	690,876
1995	777,540	45,576	420,555	1,243,671
1996	810,048	45,754	456,391	1,312,193
1997	862,639	46,796	487,577	1,397,012
1998	924,092	47,584	532,751	1,504,751

자료 : 재정경제부, 국유재산관리 1999.

26) 재정경제원, "국유재산관리(I)", 1999, p.29.

또한, 종류별현황을 살펴보면 토지가 83조 4,297억원으로 55.5%이며 건물  
 물이 13조 7,395억원으로 9.1%이며 공작물 10조 8,345억원으로 7.2%이며,  
 주식 채권 등 유가증권이 36조 5,257억원이며 기타가 59,133억원으로 3.9%  
 를 차지하고 있으며 이 중 토지와 건물, 공작물 등 부동산이 약 72%를 차  
 지하고 있다.

<표 3-2> 국유재산 종류별 현재액(1998년 말 현재)<sup>27)</sup> (단위:억원)

종목 연도	토지	건물	공작물	유가증권	기타	합계
1985	64,354 (14,309)	27,904 (30)	23,425	67,095	21,167	203,936
1990	311,914 (14,359)	50,855 (31)	47,205	120,467	27,154	557,595
1991	315,261 (14,544)	56,459 (33)	52,476	141,999	29,010	595,196
1992	318,329 (14,637)	63,193 (34)	57,748	149,676	30,627	619,573
1993	327,997 (14,690)	70,414 (35)	62,137	152,629	31,870	645,047
1994	333,376 (14,752)	79,161 (37)	67,081	176,747	34,511	690,876
1995	809,281 (14,878)	91,242 (38)	74,738	224,410	44,000	1,243,671
1996	814,603 (15,104)	103,947 (40)	85,532	260,090	48,021	1,312,193
1997	830,270 (15,242)	120,093 (42)	96,887	296,365	53,398	1,397,013
1998	834,297 (15,285)	137,395 (43)	108,345	365,257	59,133	1,504,427

자료 : 재정경제부, 국유재산관리 1999.

27) 재정경제부, "국유재산관리(I)".

나. 국유재산 현황

<표 3-3>에서 보듯이 우리나라의 국유지는 '98년말 현재 20,443km<sup>2</sup>로 국토면적의 약 20.5%를 차지하고 있다. 주요 외국의 국유지 비율을 살펴보면 일본(23.7%), 미국(28.6%), 대만(69.4%) 등이다. 이 나라들에 비하면 우리나라의 국유지 면적 비율은 매우 낮은 편이다.

<표 3-3> 국토면적과 국유지 현황

(단위 : km<sup>2</sup>, %)

구분	'97년말 (A)	'98년말 (B)	증감액 (B-A)
국유지	20,399(20.5) 62억평	20,443(20.5) 62억평	44
행정재산 (공공용지)	16,960(83.2) (5,157)	17,320(84.7) (5,157)	(360) (-)
보존재산	641(3.1)	728(3.6)	87
잡종재산	2,798(13.7)	2,395(11.7)	△403
공유지	6,419(6.5)	6,336(6.4)	△83
사유지	72,555(73.0)	72,828(73.1)	273
합계	99,373(100.0) 300억평	99,607(100.0) 301억평	234

자료 : 재정경제부, 국유재산관리, 1999

'98년 현재 국유지의 84.7%인 17,320km<sup>2</sup>가 행정재산으로서 1997년 보다 360km<sup>2</sup>(1.5%)가 증가하였으며, 수익재산인 잡종재산의 경우에 '98년 현재 국

유재산의 11.7%인 2,395km<sup>2</sup> 정도로서 1997년 보다 2%가 감소한 403km<sup>2</sup>가 줄어들어 국유잡종재산에 대한 매각처분이 활발하게 진행되었음을 알 수 있다.

## 2. 公有財産 保有現況

### 가. 공유재산의 규모

<표 3-4>에서 알 수 있듯이 1999년 말 현재 전국의 공유재산의 총가액은 113조 7,951억 원으로서 행정재산이 85.4%인 97조 2,100억 원이고 보존재산이 1조 8,903억 원으로 1.6%이고 잡종재산 14조 6,948억 원으로 13%를 차지하여 대부분이 행정 및 보존재산임을 알 수 있으며 '99년도 순 증감액은 8조 9,944억 원으로 '98년 보다 8.6%가 증가하였다.

<표 3-4> 공유재산 현황<sup>28)</sup>

재산	금액	비율	전년 동기대비 증감율
행정재산	97조 2,100억 원	85.4%	8.7%증가
보존재산	1조 8,903억 원	1.6%	6.9%감소
잡종재산	14조 6,648억 원	13%	8.0%증가

자료 : 행정자치부, '99지방자치단체 공유재산 통계집

그리고 종류별로 살펴보면 토지가 86.4%인 98조 3,626억 원이고 건물이 7.8%인 8조 9,249억 원이며 기타 공작물 등이 6조 5,076억 원으로 5.8%를 차지하고 있어 공유재산 중 토지의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다.

28) 행정자치부, "99지방자치단체" 공유재산통계집, 1999.

<표 3-5> 공유재산 현재액(1999년말)<sup>29)</sup>

(단위:백만㎡, 억원)

구분	'98현재액		'99순증감액		'99현재액		증감률 (기액기준)
	면적	기액	면적	기액	면적	기액	
계		1,048,007		89,723		1,137,951	8.6%증가
토지	6,336	917,559	84	65,846	6,420	983,626	7.2%증가
건물	21.50	74,704	2.25	14,545	23.75	89,249	18.5%증가
기타	-	55,744	-	9,332	-	65,076	16.7%증가

자료 : 행정자치부, '99지방자치단체 공유재산 통계집

#### 나. 공유지 현황

지방자치단체가 소유하는 공유재산은 토지, 건물, 임목죽, 공작물, 기계기구, 선박, 항공기, 무채재산권, 유가증권, 용익물권으로 구분되며, 또한 토지는 대, 전, 답, 임야, 기타로 나눈다. 그리고 건물은 사무실, 주택, 기타 건물로 분류하고 있다. 이러한 공유재산의 분류중에서 특히 토지가 재산가액의 86.4%나 차지하고 있어 공유재산의 주종을 이루고 있다.

1998년 말 현재 우리나라 국토면적 99,607km<sup>2</sup> 중 공유지는 6,336km<sup>2</sup>로서 6.4%를 차지하고 있으며 외국의 경우는 일본('93) 6.9%, 미국('90) 6.0%, 프랑스('95) 13.0%, 영국('85) 11.0%, 독일('73) 24.0%로서 미국을 제외한 기타 나라는 우리나라 공유지 보다 높은 비중을 차지하고 있다.

그러나 우리나라도 1980년을 기준으로 할 때 도시화의 가속화에 따른 공공시설 확충 등으로 공유지의 비중이 차츰 증가하는 추세에 있다.

29) 행정자치부, "99지방자치단체" 공유재산통계집, 1999.

<표 3-6> 국토면적과 공유지 현황(1998년 말)

(단위:km<sup>2</sup>,%)

구분	1980년		1994년		1997년		1998년	
	면적	구성비	면적	구성비	면적	구성비	면적	구성비
계	98,992	100	99,394	100	99,373	100	99,607	100
국유지	15,301	15.4	19,909	20.0	20,399	20.5	20,443	20.5
공유지	4,354	4.4	6,004	6.0	6,419	6.5	6,336	6.4
사유지	79,337	80.2	73,481	74.0	72,555	73.0	72,828	73.1

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 공유재산 통계집, 1999

재산 종류별로 살펴 보면 1998년 말 현재 공유지 총 면적은 6,336km<sup>2</sup>로서 그 중 행정재산이 2,926km<sup>2</sup>로 46.2%를 차지하며 보존재산이 288km<sup>2</sup>로 4.5%, 잡종재산이 3,122km<sup>2</sup>로 49.3%를 차지하고 있어 잡종재산 비중이 가장 높다.

<표 3-7> 공유지 용도별 현황(1998)

(단위:km<sup>2</sup>,%)

지목별	재 신 별			
	계	행정재산	보존재산	잡종재산
계	(100) 6,336	(46.2) 2,926	(4.5) 288	(49.3) 3,122
대	(1.2) 76	53	1	22
전	(2) 132	50	7	75
답	(1.4) 91	51	1	39
임야	(76.9) 4,872	1,773	272	2,827
기타	(18.5) 1,165	999	7	159

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 공유재산 통계집, 1999

다. 성북구 국 공유지 보유 현황

서울특별시 성북구가 관리하고 있는 국 공유재산의 토지는 2000년 말 현재 총 1,747.4천㎡로 국유지가 649천㎡(37.1%), 시유지가 49.4천㎡(2%), 구유지가 1,049천㎡(60%)인데 재산의 종류별로는 행정재산이 311천㎡(17.7%), 보존재산이 5천㎡(0.02%), 잡종재산이 1,431.4천㎡(81.9%)으로 잡종재산이 대부분을 차지하고 있다. 수익재산인 잡종재산은 필지수로는 전체의 69.4%를 차지하고 있고 면적 또한 (81.9%)이며, 따라서 성북구가 관리하고 있는 잡종재산의 필지당 평균 면적은 240㎡이고, 구유잡종재산의 경우는 361㎡이다.

<표 3-8> 서울특별시 성북구가 관리하고 있는 국공유재산 현황 2001.11.31 현재  
(단위:천㎡(%))

구분		합계		국유재산		시유재산		구유재산	
		필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
합계	토지	8,556	1,747.4	3,622	649	253	49.4	4,641	1,049
	건물	161	63.5	-	-	-	-	161	63.5
행정 재산	토지	2,600	311	-	-	-	-	2,600	311
	건물	160	63.3	-	-	-	-	160	63.3
보존 재산	토지	12	5.0	-	-	12	5.0	-	-
	건물	-	-	-	-	-	-	-	-
잡종 재산	토지	5,944	1,431.4	3,662	649	241	44.4	2,041	738
	건물	1	0.2	-	-	-	-	-	0.2

### 3. 國公有地의 財政運營 現況

#### 가. 國有재산관리 특별회계

國有재산관리회계는 94년도에 기존의 國有임야관리특별회계, 사법시설특별회계 등을 흡수하여 설치되었다. 동 회계의 설립목적은 종전 國유지 매각대금이 일반회계의 세외수입원으로 편입되어 일반경상경비로 소비자금화되던 것을 지양하고, 國유지 매각대금 등의 수입으로 규모가 크고 저가인 대체 토지를 매입하여 장래의 행정수요에 필요한 토지를 비축함으로써 장기적으로 예산의 절감 효과를 기하도록 하기 위한 것이다.

國有재산관리 특별회계는 재산관리계정, 사법시설계정, 정부시설계정으로 구분되며, 재정경제원 소관 잡종재산과 산림청 소관 國유임야는 재산관리계정에 속해있다. 재정경제원 소관 재산관리계정의 주요 세입은 토지 및 건물대여료, 변상금 및 위약금, 토지 및 무형자산 매각대금, 재정투융특별회계 예수금 등이고, 세출은 주로 정부시설계정 및 사법시설계정으로 전출되며 비축 목적의 토지 매입비가 일부 계상되어 있다. 산림청 소관 재산관리계정은 國유임야의 대부와 매각으로 얻는 수입 등을 세입으로 하여 國유임야의 관리와 비축확대 등에 충당하고 있으며, 타계정과는 독립적으로 관리하고 있다.

1995년도 예산안에 따르면, 재정경제원 소관 國유지(잡종재산)의 대부수입은 127억원, 매각수입은 744억원이 책정되어 있으며, 반면 토지매입비로는 250억원이 계상되어 있다. 또 산림청 소관 國유임야의 임대수입은 103억원, 토지 매각 대금은 978억원이 책정되어 있으며, 민유림의 매수 비용으로는 239억원이 계상되어 있다.

#### 나. 지방자치단체의 國 公유지 관련 재정운영 현황

지방자치단체에서 위임관리하고 있는 國유지 잡종재산의 매각, 대부, 변

상금 수입 중 30%는 현재 지방자치단체에 귀속하도록 되어 있다. 98년도의 경우에는 약 898억원의 국유지 관련 수입이 지방자치단체에 귀속되었는데, 매각 대금이 464억원으로 전체의 51.4%를 차지한다. 지방자치단체에 귀속하는 수입은 우선적으로 국유재산의 관리 비용으로 충당하도록 되어 있으나(국유재산법 시행령 제 34조 4항), 실제로 국유재산의 관리비용으로 충당되는 비용은 30%에도 미치지 못하고, 나머지는 일반회계의 세외 수입 원으로 되어 경상 경비를 충당하고 있다.

<표 3-9> 지방자치단체의 국유 잡종재산 관련 수입 현황 (단위:억원,%)

구분	1996	1997	1998
귀속금(A)	1,059(100.0)	1,373(100.0)	898(100.0)
매각대금	683( 64.5)	936( 68.2)	464( 51.7)
대부금	38( 3.6)	46( 3.4)	50( 5.6)
변상금	338( 31.9)	391( 28.4)	384( 42.7)

자료 : 행자부, 지방재정연감, 1999

위의 수입을 지방자치단체의 일반회계의 차원에서 보면 상황을 더 정확히 알 수 있는데, 현재 지방자치단체의 공유지 관련 수입과 국유지 관련 수입의 지방 귀속분은 모두 일반회계의 세외 수입으로 들어가기 때문에, 세외수입으로 들어갈 경우에는 그 사용이 일반관리비 등으로 사용되기 때문에 각 지방자치단체가 비축목적으로 토지를 취득하기 위한 예산을 확보하는데에 어려움이 크다고 볼 수 있다. 그러므로 국 공유지 관련 수입을 토지비축 확대를 위한 재원으로 충당할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

지방자치단체의 일반회계 세입을 분석해 보면 재산수입이 큰 비중을 차지하고 있지는 않다. 97년도의 경우 재산매각수입은 9,365억원으로 일반회

계 총 세입의 1.7% 정도이며, 특히 재산 임대수입은 460억원으로 일반회계 총세입의 0.08%에 불과하다. 재산수입이 임대보다는 주로 국 공유지 매각을 통해 충당되고 있음을 알 수 있다. 또 국유재산 매각 및 임대수입의 총액은 9,825억원으로 일반회계 총 세입의 1.8%에 불과하므로, 국유지 관리가 지방자치단체에게 재정적인 측면에서 큰 역할을 한다고 볼 수는 없을 것이다.

한편 서울과 광역시 등 대도시 지역은 다른 지역에 비해서 임대수입의 비중이 낮고 매각수입의 비중이 높게 나타나고 있다. 이는 대도시 지역에서 국 공유지가 더 많이 매각 처분되고 있는 사실을 반영하는 것이다. 여기에서 대도시 지역이 더 경제적으로 많은 가치를 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-10>지방자치단체의 일반회계 세입결산 분석(1997년)

(단위: 억원)

구분	합계	서울	자치구	광역시	도	시	군	자치구
일반회계 총수입(A)	552,226	62,640	31,811	68,770	121,794	140,205	94,968	32,038
재산임대 수입(B)	460	21	35	81	20	182	69	52
재산매각 수입(C)	9,365	2,023	532	3,697	754	1,352	728	279
B/A(%)	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2
C/A(%)	1.7	3.2	1.7	5.4	0.6	1.0	0.8	0.9

자료 : 행자부, 지방재정연감, 1998

#### 다. 성북구 국 공유지 관련 재정 운영 현황

국공유 재산수입은 세외 수입으로서 지방재정에 기여하는 비중은 '95년까지는 급격히 증가하였지만, '96년을 기점으로 점차 둔화되었다.

<표 3-11>에서 보는 바와 같이 성북구 총세입(일반회계)에 대한 재산수입의 비율은 1991년 3.6%, 1992년도에 2.7%, 1993년도에 3.1%였던 것이, 1994년도에는 7.2%, 1995년도에는 10.2%로 급격히 증가하였고, 세입 규모의 신장율에 있어서도 1991년도를 기준하여 1995년에 총 세입액은 29.2%, 자체수입은 52.2%, 지방세 수입은 112.9%, 세외수입은 27.9%의 증가에 그쳤으나, 재산수입은 257.8%, 재산운용수입은 무려 448.6%나 증가하였다.

그러나 '95년까지 급격히 증가하던 재산수입은 '96년을 기점으로 하락 및 증가를 반복하면서 신장율이 둔화되었다. <표 3-11>에서 보는 바와 같이 성북구 총세입(일반회계)에 대한 재산수입의 비율이 1996년 7.2%, 1997년 5.3%, 1998년 6.4%, 1999년 7.3%, 2000년 6.6%로 유지되었고, 세입규모의 신장율에 있어서도 1996년을 기준하여 2000년에 총세입액은 12.4%, 자체수입은 30.9%, 지방세수입은 2.5%, 세외수입은 44.1%, 재산수입은 2.3%, 재산운용수입은 16.9%이었다.

이러한 재산수입이 '96년부터 둔화된 이유는 '95년까지는 재산수입의 세원발굴의 여지가 많았음에도 불구하고 그 동안 관리가 소홀했었던것에 반하여 '96년부터는 점차 국공유지 재산관리에 관심이 증가 되었을 뿐만 아니라 성북구 소유 전체 국공유지에 대한 관리가 체계적으로 시작되었음을 의미한다.

<표 3-11> 성북구 재정수입(일반회계)에 있어서의 재산수입 비중

(단위:천원)

연도	세입 총액 (일반회계)	지체수입			재산수입				신정률(%)								
		계	지방세 수입 (구세)	세외 수입	계	소계	임대료	사용료	변상금	매각 수입	세입 총액	지체 수입	지방세 수입	세외 수입	재산 수입	재산 운용 수입	재산 매각 수입
1991	77,495,079 (100)	34,154,577 (44.1)	10,050,801 (13)	24,103,776 (31.1)	2,831,701 (3.6)	1,066,797 (2.3)	82,809	835,383	148,605	1,764,904							
1992	90,498,160 (100)	38,037,606 (42.1)	12,460,720 (13.8)	25,576,886 (28.3)	2,427,274 (2.7)	1,056,512 (1.5)	67,728	760,655	228,129	1,370,762	16.8	11.4	23.9	6.1	-14.3	-1	-22
1993	82,280,515 (100)	41,342,687 (50.2)	14,203,439 (17.3)	27,139,248 (31.9)	2,543,595 (3.1)	1,489,800 (1.3)	136,687	1,017,934	335,179	1,053,795	6.2	21	41.3	12.6	-10.2	39.6	-40.2
1994	86,796,771 (100)	44,602,266 (51.4)	16,928,668 (19.5)	27,673,598 (31.9)	6,246,173 (7.2)	3,328,295 (3.4)	205,357	2,791,135	331,803	2,917,878	12	30.6	68.4	14.8	120.6	212	65.3
1995	100,147,990 (100)	52,236,820 (52.2)	21,402,619 (21.4)	30,834,201 (30.8)	10,133,000 (10.2)	55,552,997 (4.5)	167,020	4,667,380	718,597	4,580,003	29.2	52.9	112.9	27.9	257.8	448.6	159.5

구분	세입 총액 (일반회계)	지체수입			재신수입						신장률(%)						
		계	지방세 수입 (구세)	세외 수입	계	운용수입			매각 수입	세입 총액	지체 수입	지방세 수입	세외 수입	재신 수입	재신 운용 수입	재신 매각 수입	
연도					소계	임대료	사용료	변상금									
1996	122,678,393 (100)	61,081,793 (49.8)	21,544,966 (17.6)	39,536,827 (32.2)	4,096,054 (3.3)	351,259	2,730,863	1,013,932	4,763,737	22.5	16.9	0.7	28.2	-12.6	-26.2	4.0	
1997	133,729,771 (100)	61,509,743 (46.0)	19,930,140 (14.9)	41,579,603 (31.1)	3,532,550 (2.6)	225,567	1,621,400	1,685,583	3,524,389	9.0	0.7	-7.5	5.2	-20.3	-13.8	-26.0	
1998	136,866,866 (100)	62,809,307 (45.9)	19,848,067 (14.5)	42,961,240 (31.4)	4,029,908 (2.9)	147,544	3,265,923	616,441	4,714,324	2.3	2.1	-0.4	3.3	23.9	14.1	33.8	
1999	161,089,908 (100)	64,787,535 (40.2)	20,643,892 (12.8)	44,143,643 (27.4)	5,823,531 (3.6)	531,429	4,324,816	967,286	5,941,217	17.7	3.1	4.0	2.8	34.5	44.5	26.0	
2000	181,073,280 (100)	84,787,383 (46.8)	21,169,453 (11.7)	63,617,930 (35.1)	12,039,561 (6.6)	466,304	5,060,487	1,283,204	5,229,566	12.4	30.9	2.5	44.1	2.3	16.9	-12.0	

자료 : 성북구 세입세출결산서 1991 ~ 2000 참조.

## 4. 國公有地의 取得 및 處分 現況

### 가. 국 공유재산 관리 회계

국유재산관리 특별회계는 회계년도 동안 국유 재산의 관리와 처분에 관한 예정준칙으로서 현금회계의 예산과 같은 개념이다. 국 공유재산 관리회계의 정책적 목표는 국유재산을 통일적이면서 효율적으로 관리하고 처분하기 위함이고 이는 77년부터 도입하여 운영하고 있다.

국유재산관리계획은 매년 2월과 8월에 두 차례에 걸쳐 수립되고 이는 관리계획지침과 재산목록으로 구성되어 있다. 관리계획지침은 관리계획에 관한 총괄적인 사항을 비롯해서 국유재산의 관리 및 처분의 기준에 관한 사항 그리고 보칙으로 구성되어 있고, 재산 목록에는 국유재산관리처분대상 재산목록이 취득, 처분, 관리환으로 구분되어 작성되어 있다.

한편 각 지방자치단체의 장은 그 소관의 예산과 사업예정에 따라 매년 공유 재산의 취득, 관리, 처분에 관한 계획을 수립하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 이러한 공유재산관리계획은 기본적으로 국유재산관리계획과 동일하게 구성되어 있다.

### 나. 국 공유지 취득

#### (1) 국유지 매입기준

99년도 국유재산관리계획에 따르면 다음에 해당하는 토지를 국유지로 우선적으로 매입하도록 되어 있다. 첫째 국가 행정목적 수행에 필요하거나 장차 필요한 토지, 둘째 새로운 개발예정지역의 토지, 셋째 국유재산의 집단화가 이루어질 수 있는 토지, 넷째 생산 목적에 직접 사용되고 있지 않은 유휴지, 다섯째 국유재산의 가치 증대를 위하여 필요한 토지 등이다.

94년도에 국유재산관리 특별회계가 설치되면서 처음으로 비축 목적의 국유지 매입비가 예산에 계상되기 시작했다. 그리하여 94년도에 국유지 비축

목적으로 서울시 서초구 소재 30억원 상당의 토지를 매입을 시초로, 매년 국유지 비축예산이 책정되어오고 있다.

그러나 구체적으로 어떠한 토지를 비축 목적으로 매입해야 하는가에 대해서는 담당부서에서도 아직 확고한 방향 설정이 제대로 서 있지 않은 실정이다.

## (2) 공유지 매입기준

행자부의 99년도 공유재산관리지침에 따르면, 각 지방자치단체는 토지이용 계획에 입각한 공공사업을 효율적으로 추진하기 위하여, 또한 바람직한 도시 성장을 유도하고 지가가 급등할 것이 예상되는 지역에 있어서의 토지 취득비용을 절감하며, 도시지가의 통제역할 및 공공시설에 적합한 토지가 소실되는 것을 방지할 수 있도록 계획을 세워 공공용지를 확보하도록 권장하고 있다.

동 지침에서는 공유지를 계획적으로 확보하기 위한 수단으로, 토지 거래 신고 지역에서는 선매제도를 활용하고, 그 외의 지역에서는 지방자치단체의 필요에 따라 공유재산관리계획에 반영하여 취득하도록 하고 있다. 또한 각 지방자치단체의 장이 공공용지 확보를 위한 중장기계획을 수립하도록 지시하고 있다.

토지선매제도<sup>30)</sup>는 공익적으로 활용하기 위한 토지를 선취득하기 위해 국토이용관리법에 있는 제도이다. 토지거래신고구역이나 토지거래허가구역에서 토지 거래 계약을 체결하고자 하는 사람은 시장, 군수, 구청장에게 신고 또는 허가신청을 해야 한다.<sup>31)</sup> 신고된 토지에 대하여 국가나 지방자치단체 등 공공 단체가 공익사업에 사용할 공공용지를 확보하고자 매수를 원하는 때에는 이들 중에서 선매자를 지정하여 당해 토지를 협의 매수할 수

30) 이태일·지대식, "선매제도 활성화 방안 연구", 국토개발연구원, 1992, p.123.

31) 국토이용관리법 제 21 조의 3, 제 21 조의 7.

있다.<sup>32)</sup> 그러나 선매 협의를 성립시킬 수 있는 적절한 제도적 장치가 결여되어 있고 선매 재원도 확보되어 있지 않기 때문에, 선매 제도의 활용 실적은 거의 없는 실정이다.<sup>33)</sup> 마찬가지로 일반 매수를 통해 공유지를 계획적으로 확보하는 문제도 독자적인 재원이 마련되지 않기 때문에 현실적으로 기대하기 어려운 상황이다.

### (3) 국 공유지 매각

#### (가) 국 공유지 매각 기준

99년도 국유재산관리계획에서는 국유지의 매각 기준을 아래와 같이 제시하고 있다.

##### ① 보존 부적합 국유지의 매각 기준

일단의 토지 면적이 특별시와 직할시 지역은 200㎡이하, 기타 시지역 300㎡이하, 시 이외지역 700㎡ 이하인 영세 국유지는 매각이 가능하다. 81년 4월 30일 이전부터 국유재산이 아닌 건물이 있는 경우에는 위 범위내에서 또는 건물 바닥면적의 2배 이내에서 국유지를 매각할 수 있다. 이 밖에도 토지의 물리적 형상 등이 보존에 부적합한 국유지는 매각이 가능하다. 이같이 보존이 부적합한 국유지에 대해서는 총괄청의 승인없이 관리청이 매각할 수 있다.

##### ② 법규에 의한 매각 기준

도시계획법, 택지개발촉진법 등 법률의 규정에 따라 특정한 사업목적 외에는 처분이 제한되거나 또는 일정한 자에게 매각해야 하는 토지에 대해서는 당해 사업의 시행자 또는 당해 법률에서 정한 자에게 매각할 수 있다.

##### ③ 공공 목적의 매각 기준

지방자치단체 또는 공공단체의 업무수행에 필요한 경우 또는 교육, 주택, 농업, 공업 등 주요 공공사업 및 산업의 기본적인 육성을 위해 필요한 경

32) 국토이용관리법 제 21 조의 14.

33) 이태일·지내식, 상계서, p.110.

우 국유지를 매각할 수 있다.

#### ④ 특별회계 재산의 매각 기준

특별회계 또는 기금 소관의 국유지에 대해서는 그 운용상 신축성을 부여하기 위해 매각기준을 보다 완화하고 있다. 소규모 토지를 집단화하는 경우 시 지역은 2천㎡이하까지, 시 이외 지역은 1만㎡이하까지 매각을 허용하고 있다.

내무부의 99년도 공유재산관리지침에 따르면, 공유지의 처분 기준은 국유지와 마찬가지로 개별법에 따른 처분, 공공 목적 등이 처분, 보존 부적합 재산의 처분으로 구분되어 있다. 이처럼 공유지는 국유지의 매각 기준에 비해서 보다 제한적이다.

예컨대 매각이 가능한 영세필지의 기준이 건축법상의 대지 면적을 기준으로 하고 있으며, 그 밖의 매각이 가능한 경우도 보다 제한적으로 규정되어 있다.

#### (나) 국 공유지 매각 방식

국 공유지의 매각 방식은 일반경쟁 입찰에 의한 매각을 원칙으로 하나, 국유재산법시행령 제 35조 및 제 36조 또는 지방재정법 시행령 제95조의 2항에서 예시하고 있는 사례에 해당할 경우, 지명경쟁이나 수의 계약이 가능하다.

매각 결정은 국유지는 감정평가법인 2인 이상에게 평가의뢰하여 그 평가액을 산술 평균한 금액을 예정가격으로 결정한다.<sup>34)</sup> 공유지의 경우는 인근지의 매매실례와 감정평가법인의 감정평가액을 기준으로 지방자치단체의 장이 가격을 결정하도록 되어 있다.<sup>35)</sup>

국 공유지를 매각할 경우 국 공유지의 공공적 성격상 매수자에게 당해

34) 국유재산법시행령 제 37 조.

35) 지방재정법시행령 제 96 조.

토지의 용도와 그 용도에 사용해야 할 기간을 정하여 매각할 수 있다.<sup>36)</sup> 이 외에도 법령에서 규정하고 있는 사항에 따라 매각 대금의 분할 납부기간을 최장 20년까지 인정하고 있다.<sup>37)</sup>

(다) 지방자치단체의 국유지 매각 현황

지방자치단체가 관리하고 있는 국유지 잠종재산 중 94년도에 총 6,835필지, 1.9m<sup>2</sup>가 매각 되었으며 금액으로는 1,815억원에 이른다.

<표 3-12> 지방자치단체 관리 국유지 매각 현황(1994년)

(단위:필지, km<sup>2</sup>, 억원)

계			재경원 승인 매각			지자체 자체 매각		
필지수	면적	금액	필지수	면적	금액	필지수	면적	금액
6,835 (100%)	1.89 (100%)	1,815.2 (100%)	3,331 (49%)	1.41 (75%)	1,103.1 (63%)	3,504 (51%)	0.48 (25%)	712.2 (37%)

자료 : 내무부, 지방자치단체 국유잠종재산 관리실태, 1995

매각 토지 중 재정경제원의 승인을 필요로하지 않는 지방자치단체의 자체 매각 필지가 51%를 차지하나, 면적 기준으로는 전체 매각토지 중 25%를 차지하고 있다. 이는 소규모 필지의 경우 지방자치단체에 의한 매각이 활발히 추진되고 있음을 알 수 있다.<sup>38)</sup>

(4) 국 공유지 교환 및 양여

국 공유지의 교환 및 양여의 필요성은 지방자치단체가 실시되면서 국가

36) 국유재산법 제 39 조, 지방재정법시행령 제 95 조의 2 항.

37) 국유재산법 제 40 조, 동법시행령 제 44 조의 2, 지방재정법시행령 제 100 조의 2 항.

38) 국유재산법 제 12 조, 동법시행령 제 7 조.

와 지방자치단체간에 재산의 보유와 사용에 관한 명확한 구분이 필요해지고 있고 국가와 지방자치단체 간의 상호 점유재산의 증가에서 찾을 수 있다. 내무부 자료에 따르면, 1994년 현재 국가 기관이 점유하고 있는 공유지는 1만 1,742건에 47.6km<sup>2</sup>, 1조 9,329억원 상당이고, 지방자치단체가 점유하고 있는 국유지는 2,149건에 8.3km<sup>2</sup>, 6천 12억원 상당에 이른다.

이러한 경우의 교환기준은 교환으로 취득하는 재산이 국가(공유지의 경우는 지방자치단체)에서 직접 공용에 필요하거나 또는 공공용에 필요한 재산에 한해 교환할 수 있으며, 이때 한 쪽의 가격이 다른 쪽 가격의 3/4이상이어야 한다. 또 교환대상 재산은 상호 유사한 같은 종류의 재산이면서 취득하는 토지 면적이 처분하는 토지 면적의 1/2이상이어야 한다. 단 교환 상대방이 지방자치단체 또는 공공단체이거나 국유림집단화를 위해서 교환할 때에는 면적 제한이 없다.

## 5. 國公有地의 維持 및 保存 現況

### 가. 권리보전의 의의

부동산 기타, 권리에 대하여 국유재산으로서 등기 또는 공부에 등록을 요하는 것은 국가의 소유임을 등기 또는 등록(특허권, 저작권 등)하여야 하며, 동시에 각 관리청의 관리 및 책임 소재를 명확히 하기 위하여 관리청의 명칭을 첨기 등기 하도록 하고 있다. 따라서 권리 보전조치를 필한 후가 아니면 국유재산은 처분할 수 없으며 각 관리청은 대상 재산이 그 소관에 속하게 된 날로부터 3개월내에 이를 행하도록 되어 있다.

### 나. 권리보전 대상 재산

#### (1) “국”등기는 되어 있으나 첨기 등기 미필된 재산

- 토지등록 전산자료 및 지적 공부(토지대장, 임야대장)상 “국”으로

만 등록되어 있는 재산

(2) 일본인 명의 재산 등

- 토지등록 전산자료 및 지적 공부(토지대장, 임야대장 등)상 소유자란에 다음 명의로 되어 있는 재산
  - . 일본인 명의 재산
  - . 일본 법인 명의 재산
  - . 일본 기관 명의 재산(조선총독부 등)

(3) 소유자 불명 재산

- 토지 기록 전산자료 및 지적 공부상의 소유자란에 “미상”, “불명”으로 기재되었거나 “공란”으로 되어 있는 재산으로 소유자를 확인할 수 없는 재산

(4) 공부의 멸실, 망실 등에 의하여 공부 자체가 없어 등기 또는 등록을 확인 할 수 없는 경우

- 등기부 상 국가로 미등기 되어 국가로 권리보전 장치가 완료 되지 아니한 재산

다. 국유재산 권리보전 조치 추진 현황

(1) 추진 개요

(가) 우리나라는 일본의 통치와 광복, 6.25 전쟁을 겪는 과정에서 등기부, 토지대장 등 재산관련 공부가 멸실되고 일본인 명의 재산이 발생하는 등 재산관리가 어려운 역사적 배경을 가지고 있다. 이에 따라 정부는 '85년 1월부터 9월까지 국유재산 실태조사를 실시하고 그 결과를 토대로 '91년말까지 권리보전 조치 등, 후속 조치를 추진(제 1차 조치)하는 등, 연이어 '92.9월부터 '96년 말까지 대대적인 조치(제 2차)를 한 결과,

- 2,367천 필지의 재산에 대한 권리보전 조치를 완료 하였으며,
- 809천 필지(약 5억 5천만 평)에 달하는 재산을 국유화하였다.

<표 3-13> 권리 보전 조치 실적

\* 1차('86~'91)

구분	유형별	대상	권리보전	국유화제외	추진실적	추진율
'97.6~ '99.6말	계	142(335)	85(166)	37(118)	122(284)	86%
	일본인명의	30( 37)	16( 13)	11( 20)	27( 33)	90%
	소유자불명	41(138)	15( 32)	19( 89)	34(121)	83%
	관리청불명	71(160)	54(121)	7( 9)	61(130)	86%

\* 2차('92~'96)

중점추진사항	대상	실적	추진률(%)
1) 권리보전조치	1,277천필	1,161천필	90.9
2) 국유화대상재산색출 및 국유화	379천필,799km <sup>2</sup>	354천필,757km <sup>2</sup>	93.3, 94.7
3) 불법매립지 정리	13천필	12천필	94.6
4) 재산관리공부비치(등기부등본)	2,870천필	2,696천필	93.9
5) 지적정리(토지대장 등)	159천필	154천필	97.0
6) 점유재산정리	482천필	404천필	84.2

\*여의도 면적 : 8.4km<sup>2</sup>(약 2.5백만평)

(나) 그러나, 제 2차 대상 색출시 전산착오 등에 의거 일부 누락된 것과, 미조치한 재산(관리청 미등기 재산, 일본인 명의 재산 등)이 상당수 발견되어 '99.10 현재 "제 2차 후속조치를 추진중에 있다.

<표 3-14> 2차 후속조치 추진 실적('99년.6 말 현재) (단위:천필지, km<sup>2</sup>)

중점추진사항	대상	실적	추진률(%)
권리보전	1,228천필지	1,206천필지	98.2%
신규국유화	468	455	97.2%
	1,087km <sup>2</sup>	1,064km <sup>2</sup>	97.9%

\* 추진대상은 '97. 6월(당초) 계획대상보다 10,922필지(31km<sup>2</sup>)를 추가 발굴하여 142,047필지(335km<sup>2</sup>)로서 계획대비 8.3% 늘어남.

(다) 국유재산 권리보전조치는 국유재산 관리의 근간이 되는 업무로 금번의 제 2차 후속조치 후에도 대상 재산이 발견되는 한 지금까지 추진한 방법에 이거 계속적으로 추진

## 6. 國公有地 活用制度 運營 現況

### 가. 대부제도 현황

#### (1) 대부 방식의 일반개요

대부 계약의 일반적인 방식은 일반 경쟁 입찰을 원칙으로 하나, 법령에서 규정한 경우에는 지명경쟁이나 수의 계약이 가능하다.<sup>39)</sup> 이 경우의 대부 조건에는 여러 가지 단서가 붙게 되는데 이를 살펴보면 대부한 국 공유지는 국가 또는 지방단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위해 필요하게 된 때에는 대부 계약을 철회할 수 있다. 단 이 때 대부 계약자가 입은 손실에 대해서는 보상하도록 규정되어 있다.<sup>40)</sup> 또 기부채납하는 경우를 제외하고는 대부받은 토지상에 영구 시설물을 축조할 수 없다.<sup>41)</sup> 대부

39) 국유재산법 제 35 조 및 제 36 조 또는 지방재정법시행령 제 88 조 1 항.

40) 국유재산법 제 28 조 2 항 및 제 38 조, 지방재정법시행령 제 88 조 4 항.

41) 95년도 국유재산관리계획 제 15 조 5 항, 지방재정법시행령 제 88 조 4 항.

기간은 국유지의 경우 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물에 대해서는 10년 이내, 그 이외의 토지와 그 정착물에 대해서는 5년 이내로 규정되어 있으며,<sup>42)</sup> 공유지의 경우에는 모든 토지에 대해서는 5년 이내로 대부 기간이 제한되어 있다.<sup>43)</sup> 그러나 대부기간은 국가나 지방자치단체의 요청에 따라 축소될 수도 있고 대부자의 의사대로 대부 기간 후에 갱신할 수 있으므로 꼭 그에 제한을 받는 것으로 보기는 어렵다.

그리고, 국 공유지의 경우에도 대부계약자에게 수입의 일부를 대부료로 납부하도록 되어있고 국유지의 경우 농지는 농지수확 소득의 5%, 도시용지는 공시지가를 기준으로 당해 재산가액의 5% 이상을 대부료로 결정한다.<sup>44)</sup> 공유지의 경우에는 국유지의 경우와 달리 비농지에 대해서는 공시지가를 기준으로 재산가액의 3% 이상으로 대부료를 규정하고 있으나,<sup>45)</sup> 각 지방자치단체의 조례에는 5%로 정해져 있어 국유지의 경우와 차이가 없다.<sup>46)</sup>

일반인의 경우에는 대부료를 지불하게 되어 있으나 국가, 지방자치단체, 공공단체가 공익목적으로 국 공유지를 사용하고자 할 경우에는 예외를 인정하여 무상 대부 할 수 있도록 하고 있다.<sup>47)</sup>

## (2) 대부 이용 현황

94년말 기준으로 지방자치단체에서 관리하고 있는 재정경제원 소관 국유지 잡종재산 중 28.7%인 113.9km<sup>2</sup>가 대부 중에 있다. 대부 면적과 무단 점유 면적 6.6km<sup>2</sup>를 제외한 나머지 276.9km<sup>2</sup>의 유휴지 중 추가로 대부 가능한 토지의 면적은 98.1km<sup>2</sup>인 것으로 조사되었다.

---

42) 국유재산법 제 36 조.

43) 지방재정법시행령 제 90 조.

44) 국유재산법시행령 제 26 조.

45) 지방재정법시행령 제 92 조.

46) 서울특별시 공유재산관리조례 제 23 조.

47) 국유재산법 제 26 조 및 제 38 조.

<표 3-15> 재정경제원 소관 국유지(잡종재산)의 대부 및 유휴지 현황

(단위:km<sup>2</sup>)

구분	계	대부재산			무단점유 재산	유휴재산		
		소계	유상	무상		소계	대부가능	대부불기
필지수	490,583 (100%)	153,249 (31.2%)	152,191 (31.0%)	1,958 (0.2%)	32,233 (6.5%)	302,101 (62.3%)	116,874 (23.8%)	185,227 (37.80%)
부지 면적	397.3 (100%)	113.9 (28.7%)	112.2 (28.2%)	1.7 (0.5%)	6.6 (1.7%)	276.9 (68.7%)	98.1 (24.7%)	178.7 (45.0%)
대부 점유자	150,437 (100%)	127,060 (84.5%)	126,822 (84.3%)	238 (0.2%)	23,377 (15.5%)	0	0	0

자료 : 내무부, 지방자치단체 국유재산관리실태, 1995

한편 공유지의 경우 대부 계약이나 사용허가가 이루어지지 않은 유휴지가 94년 말 현재 10만 6,329필지, 345km<sup>2</sup>에 이르는 것으로 조사되었다.<sup>48)</sup>

#### 나. 국유지 신탁제도 현황

국유지 신탁은 국가가 유휴로 있거나 이용도가 낮은 국유지의 효율적 이용을 촉진하고 재정수입을 증대시키기 위하여 유휴 국유지를 신탁회사에 맡겨 개발과 관리를 대신하게 하고 신탁 기간이 끝나면 국유지와 그 부속건물 등의 소유권이 국가에 귀속되는 제도이다. 그 동안 국유지의 관리 정책이 보존, 관리 등 소극적 정책에 머물러옴에 따라 국유지의 관리, 처분상 일부 문제점이 발생하였다. 가치있는 잡종재산을 무계획적으로 매각하고, 일부 잡종재산은 이용되지 않고 무단방치되는 상태를 보임으로써 도시 미관을 저해하기도 하였다.

48) 내무부, 95년도 공유재산관리지침, 1995, p.23.

최근 국민들의 다양한 행정 서비스에 대한 욕구를 충족하고 국유지의 효율적 활용을 도모하기 위해 국유재산법을 개정 국유지 신탁이 가능해졌다.

국유지신탁은 '90.4.13 "정부의 부동산 특별조치"의 일환으로 '91.2월 부동산 신탁제도가 도입된 이후 '96년까지 4개 부동산 신탁회사가 설립되었고 '97년에 1개, '98년에 1개가 추가 설립되어 현재 6개사가 영업중이다.

<표 3-16> 부동산 신탁회사의 설립현황

구분	설립인가	자본금(억)	차입금	영업수익
대한부동산신탁	'91.04.13	60	6,416	182
한국부동산	'91.04.13	100	7,575	199
한국토지	'96.03.05	500	4,629	172
주은부동산	'96.07.12	100	3,207	89
주택공제	'97.12.01	100	-	-
생보부동산	'98.11.04	100	-	-

자료 : 한국부동산신탁주식회사'99. 04. 07

신탁대상이 되는 재산은 잡종재산 중 토지와 그 정착물에 한정되며 무분별한 신탁을 억제하기 위해 무상대부와 교환 및 양여를 목적으로 하는 신탁, 국가 이외의 사람을 수익자로 하는 신탁, 매각 등에 비해 이익이 적은 신탁 등을 제한하고 있다. 이런 토지 신탁의 특성상 우리나라의 현상황으로는 국유지보다는 공유지가 더 적합한 제도로 생각된다.

<표 3-17> 국·공유재산 신탁제도

구분	국유재산	공유재산
신탁근거	-국유재산법 (제45조의2 내지 제45조의 4) -동법시행령 (제48조의2 내지 제45조의 4) -동법시행규칙(제44조의2)	-지방재정법 (제82조 내지 제83조의2) -동법시행령 (제77조, 제102조의4) -동조례시행규칙(신탁계약서)
제도도입일	'94.01.05.	'99.01.21
신탁재산	-잡종재산 (법 제45조의2)	-잡종재산 (법 제83조, 제83조의2)
국공유재산의 범위	-부동산신탁의 수익권 (법 제3조의 제1항)	-부동산신탁의 수익권 (영 제77조 제1항)
신탁의 범위	-토지신탁(규칙 제44조의2, 별지 제11호의2 서식 국유재산신탁계약서 제8조에서 토지신탁만을 허용)	-토지신탁(조례 제31조의2) -관리신탁(조례 제31조의2) -처분신탁(조례 제31조의2)
신탁기간	-20년 이내, 동기간내 갱신가능 (법 제45조의2 제2항)	-20년 이내, 동기간내 갱신가능 (법 제83조의2 제3항)
신탁회사 선정방법	-	-일반공개경쟁 입찰이 원칙이고, 수의계약도 가능 (법 제102조의4 제1항)
신탁계약서	-규칙에서 정함 (규칙 제44조의2, 별지 제11호의2 서식)	-지방자치단체의 규칙에서 정함 (영 제102조의4 제2항) *공유재산관리조례 시행규칙에 규정
신탁수입 납부일	-다음연도 2월말까지 관리청에 납부(영 제48조의4 제1항)	-다음연도 2월말일까지 당해 지방자치단체에 납부 (영 제102조의4 제3항)
신탁보수	-재정경제부 장관이 정하는 신탁보수에 관한 규정 준용 (영 제48조의3 제3항)	-금융감독위원회가 정한 신탁보수에 관한 규정 준용 (영 제102조의4 제5항)
신탁정산	-신탁기간만료, 계약해제시 발생, 재산소유권이전 (영 제48조의4 제2항)	-신탁기간만료, 계약해제시 발생, 재산소유권이전 (영 제102조의4 제4항)

자료 : 행정자치부, 『공유재산 신탁전략』, 1999

현재 우리나라에서 사용되고 있는 국유지신탁 방식은 부동산 신탁 회사에서 유희 국유지 등 잡종재산을 신탁하게 되면 등기부상 소유권이 국가로부터 수탁자에게 이전되고 국가는 부동산 신탁의 수익권을 취득하게 된다. 부동산 신탁회사는 신탁계약에 따라 국유지 외에 유효시설을 조성한 다음 사업의 시행에 따라 발생하는 임대수익을 신탁보수에 관한 규정에 따라 국가와 공동배분한다. 신탁 기간이 종료하면 국유 토지는 국가에 반환되고 국유지 상 건물도 국가에 귀속한다.

현재 신탁 기간은 20년 이내로 제한되어 있다. 일본은 국유지의 처분을 촉진하기 위해 처분형 신탁 제도를 갖추고 있으나, 우리나라는 처분형 신탁 제도를 도입하지 않고 임대형 신탁제도만 허용하고 있다.

대부분의 국가에서는 국공유지의 확대를 추진하고 있거나 최소한 현재의 국 공유지 보유수준을 유지하려고 노력하는 경향이 있다. 장래의 토지이용 계획 및 토지의 비축기능을 활성화하여 토지 시장에 개입하고 토지의 수요를 조절하여 보려는 의도가 있기 때문이다. 이러한 뜻에서 방치되어 있는 국유지를 임대형 토지신탁에 활용한다면 장기적인 토지유효 활용으로 토지의 개발공급 확대의 효과가 있을 뿐 아니라 계속하여 국유지의 실질적 소유권을 국가가 보유할 수 있기 때문에 토지 정책적 측면에서 좋은 효과를 기대할 수 있다.

이러한 국유지신탁의 특성은 첫째로 국유지 개발에 신탁제도를 접합하여 활용한다는 점이고, 둘째로 국유지의 공공성의 개념과 신탁제도의 경영성과 전문성의 개념이 결합한다는 것이며, 셋째로 국유지신탁제도의 도입은 국유지의 보존, 관리위주의 정책에서 적극적 개발 활용 정책으로의 전환을 의미하며, 넷째는 국유지신탁은 국유재산 중 잡종재산으로서 유형재산인 부동산만을 대상으로 한다는 점이고, 마지막으로 국유지신탁은 전체적으로 사법상의 적용을 받으나, 잡종재산이라는 특수성 때문에 그 과정 등에 있어서는 국유재산법상의 적용을 받는다는 점을 지적할 수 있다.

## 第2節 國公有地 雜種財產 管理 實態 및 問題點(城北區를 中心으로)

### 1. 國公有 雜種財產 管理 實態

#### 가. 집중재산 수입 방법

국유재산법 제 32조 제 6항 및 국유재산법 시행령 제 34조 제 3항에서 국유재산의 경우 매각 대금의 100분의 30, 대부의 경우 대부료의 100분의 30, 변상금 징수의 경우 징수한 변상금의 100분의 30을 관리 위임 받은 지방자치단체에 귀속시킬 수 있도록 하였고 지방재정법시행령 제99조에서 시·도 또는 시·도지사가 시·군·자치구 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 공유재산의 관리 처분에 관한 사무를 위임하여 집행하게 하는 때에는 시·도는 그 사무에 소요되는 경비를 보전하기 위하여 사용료, 대부료, 처분대금, 가산금 또는 변상금의 100분의 30이상에 해당되는 금액을 당해 시·군 및 자치구에 귀속시켜야 한다고 규정하고 있다. 서울특별시의 경우 국유재산법 제 32조 3항에 따라 재정경제부 소관 잡종재산의 관리로 서울특별시시장에게 기관 위임하였고, 서울특별시장은 서울특별시 권한 위임조례 제 2252호(1998. 1. 6)로 자치구청장에게 재위임하였다. 시 소유 재산의 경우에도 서울특별시 공유재산관리조례 제 3조에서 시장은 필요하다고 인정될때는 재산 소재지 구청장에게 사유재산 관리 처분에 관한 사무의 일부를 위임할 수 있다고 규정하고 위임할 경우 시장은 당해 재산의 사용료, 대부료 및 매각대금의 30%를 당해 구에 귀속시킬 수 있도록 하였다.

#### 나. 집중재산 운영 현황

##### (1) 매각

잡종재산의 수입은 재산운용 수입과 재산매각 수입으로 대변할 수 있는

데 잡종재산 수입의 80% 이상이 재산매각 수입으로 재산운용을 통한 수입 보다는 매각을 통한 수입에 치중하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 재개발, 재건축의 활발한 진행으로 개발지역내에 소재하는 국 공유재산 매각 요인이 증가한 결과라고도 할 수 있지만 지방자치단체의 부족 재원을 충당할 수 있는 방법이 재산의 운용보다는 보유재산의 매각이 더 손쉬운 방법이라는 점이 크게 작용한 결과라고 보여지며 이러한 매각 수입에 의해 조성된 재원이 소모적 경상 경비로 지출됨으로써 재산의 감소를 가져오고 결과적으로 지방재정을 궁핍하게 하는 요인으로 작용한다는 것을 인식하여야 할 것이다.

2000년도 성북구 잡종재산의 매각 수입 운영 현황을 보면 약 70억원의 국 공유지 관련 수입이 성북구에 귀속되었는데 지방자치단체에 귀속되는 수입은 우선적으로 국 공유재산의 관리 비용으로 충당하도록 되어있으나 실제로 국유재산의 관리 비용으로 충당되는 비용은 30%에도 미치지 못하고, 나머지는 일반회계의 세외수입으로 들어가기 때문에 그 사용이 일반관리비 등으로 사용되어 각 지방자치단체가 비축목적으로 토지를 취득하기 위한 예산을 확보하는 데에 어려움이 크다고 볼 수 있다. 그러므로 국 공유지 관련수입을 토지 비축 확대를 위한 재원으로 충당할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 판단된다.

한편, 1995 ~ 2000년도 성북구 국 공유지 매각현황을 살펴보면 일반 지역내의 국 공유지 매각보다는 재개발 지역의 국 공유지 매각이 현저하게 높다는 것을 <표 3-18>에서와 같이 알 수 있다. 이는 성북구 특성상 국 공유지가 다수 분포되어 있는 지역내의 무허가 건물이 철거되고 재개발이 이루어지면서 매각이 매우 활발히 진행되고 있음을 나타낸다.

<표 3-18> 성북구 국 공유지 매각 현황(2000.11.30 기준)

구	분	매각건수	필지	금액	비고
일반지역	총계	79건	88	7,144,330천원	(5~10년 분납 20건)
재개발 지역	소계	1,866	1,718	93,137,896천원	(5~20년 분납)
	정릉4구역	907	790	43,107,701천원	
	길음3구역	184	212	8,143,000천원	
	종암2구역	313	249	18,172,979천원	
	월곡4구역	70	75	3,821,860천원	
	상월곡구역	392	392	19,901,356천원	

자료 : 성북구 재무과, 2000

## (2) 임대 및 변상금

임대 및 변상금 수입은 재산의 감소를 가져오지 않는 재산 운용 수입인데 매년 일정한 수준의 비교적 안정된 수입이 예상되는 관계로 수익재산의 관리적 측면에서 볼 때 세입의 신장율은 의미를 갖는다.

재산 운용 수입인 임대료 수입과 변상금 수입은 1991년부터 1995년 사이 5년동안 282.7%의 신장률을 보여주고, 전체 잡종재산 수입에서 차지하는 비중도 1991년 11.6%에서 1995년에는 16.2%로 점차 커지고 있으나 징수율에 있어서는 1991년부터 1994년까지는 거의 100%를 유지하던 것이 1995년에 와서는 갑자기 14.3%로 하락한 것을 볼 수 있는데 이러한 현상은 임대료의 경우 임대 계약과 동시에 임대료를 징수하기 때문에 징수율 100%가

가능하였고, 변상금의 경우 잡종재산을 무단으로 점유한 자에게는 모두 변상금을 부과하여야 함에도 부과하지 않고 있다가 무단 점유자가 점유하고 있는 잡종재산을 매입신청 할때에 비로서 신청자에게 지금까지 부과하지 않았던 변상금 5년분을 소급하여 부과하고 부과한 변상금 전액을 납부하여야만 매입 신청을 받아주는 소극적인 변상금 과징 관행으로 인하여 현재 상으로는 변상금 징수율이 항상 100%가 되는 것으로 나타나게 되는 것이다. 다시 말해서 확실하게 징수할 수 있는 것만 부과해서 부과한 금액만 징수함으로써 징수율을 100%로 하였다는 것이다.

그런데, 1991년 5월 13일 헌법재판소에서 국 공유재산 중 잡종재산은 시효취득 대상이 된다는 결정이 내려져<sup>49)</sup> 1994년 1월 5일 국유재산법 및 지방재정법의 관련규정을 개정<sup>50)</sup>, 현재는 국 공유 잡종재산이 취득시효 대상이 됨을 명백히 하고 있음으로 국 공유 잡종재산에 대한 시효 취득 문제가 발생하지 않도록 하기 위하여 시효취득 중단 조치의 일환으로 지금까지 변상금을 부과하지 않았던 국 공유 잡종지를 무단 점유한 모든 자에게 5년간을 소급하여 변상금을 부과하였다. 그 결과 1994년에는 3억여원에 불과했던 변상금 부과액이 1995년에는 무려 60억원에 이르고 징수액도 전년도 보다 8배가 넘는 24억에 달하여 수입 규모의 신장률 상승을 가져 왔으나 징수율은 급락하게 하는 결과를 가져온 것이다.

시효취득 중단 조치의 일환으로 부과된 5년분 소급 부과는 그 동안 국 공유지를 점유하여 살고 있던 많은 무단점유자들에게 엄청난 반발을 가져 오게 하였는데 변상금 과다에 대한 항의, 변상금 장기 분납 요구, 20년이상 장기 점유자의 시효취득을 위한 소송제기, 변상금 체납 등 다양한 형태로

49) 현재, 1991.5.13 89헌가 97(국유재산 및 제 5 조 제 2 항의 위헌 심판).

50) 국유재산법, 제 5조 2항 단서 조항 신설 "국유재산은 민법 제 245조의 규정에 불구하고 시효취득 대상이 되지 않는다. 다만 잡종재산의 경우는 그러하지 아니한다."

이익을 제기하고 있다.

<표 3-19>에서 보면 '95년 이후 변상금 체납 비율은 '95년도 58.9%, '96년도 26%, '97년도 29.4%, '98년도 68.2%, '99년도 46.8%, 2000년도 74.8%로 체납율이 매우 높게 나타나고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 지금까지의 잡종재산 관리는 부족 재원의 손쉬운 충당을 위하여 매각에만 주력하였을 뿐 수익 재산으로서 재산 운용과 관리는 사실상 부채상태였음을 볼 수 있고, 일제히 부과된 변상금으로 인해서 대부분이 저소득층인 무단점유자들의 변상금 체납분에 대하여도 앞으로 어떻게 처리할 것인가가 문제로 남는다.

<표 3-19> 국유지 변상금 부과, 징수, 체납 현황(성북구)

(단위:천원, 기준:2000.7.31)

구분	부과현황		징수현황		체납현황		체납비율 (%)
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
95년도	3,578	6,079,330	1,551	2,495,914	2,027	3,583,416	58.9
96년도	3,356	1,683,288	1,950	1,245,597	1,406	437,691	26
97년도	3,960	3,851,004	2,770	2,718,871	1,190	1,132,133	29.4
98년도	2,924	2,255,401	1,389	717,699	1,535	1,537,702	68.2
99년도	3,381	2,375,679	1,207	1,264,137	2,174	1,111,542	46.8
2000년도	3,003	1,846,629	1,145	465,016	1,858	1,381,613	74.8
소계	20,202	18,091,331	10,012	8,907,234	10,190	9,184,007	50.8

자료 : 성북구 재무과, 2000

## 2. 國公有 雜種財産 管理上の 問題點

### 가. 국 공유잡종재산 실태조사 및 권리보전의 미흡

국 공유재산의 실태 조사에 있어서는 재산 현황을 정확히 파악하여 이를 바탕으로 관리청 또는 재산관리관은 그 소관에 속하는 국유재산의 대장, 등기부등본과 도면을 비치하고 매년 1회이상 정기적으로 국 공유재산의 실태를 조사하고 대장을 정리하여야 한다. 따라서 실태조사는 재산의 증감 여부, 권리 보전 여부, 무단 점.사용 여부, 무단 형질 변경 등을 파악 하여야 함에도 재산 관리 부서에서는 관리부실과 형식적인 실태 조사에 그치고 있다.

국 공유지 유지 보존상의 문제로 공부의 부실 문제를 들 수 있다. 국 공유지 가운데 공부상의 지목과 실제 용도가 다르게 기재된 채 방치되고 있는 경우가 상당한 실정이다. 예컨대 실제로는 대지, 잡종지 등으로 이용되고 있기 때문에 행정재산으로 관리할 필요가 없는 국 공유지가 공부상으로는 도로, 하천 등 공공용지목으로 지정되어 그대로 방치된 경우이다. 이러한 경우 점유자에 대하여 국유재산법에 따른 대부료를 부과하지 않고 도로 법이나 하천법 등을 적용하여 점용료를 부과함으로써 잡종재산 대부계약자와의 형평성 문제가 발생한다.

또 국유재산관리의 소관이 부적정하여 이로 인해 무단 점유를 방치하는 사례가 많고 권리 보전 조치의 추진이 미흡한 것도 문제이다.<sup>51)</sup>

실제로 1997년 성북구 소관 국유지를 권리 보전이 안된 100여 필지에 대하여 권리 보전이 안된 사유를 분석한 결과, 소관청 없는 “국” 명의 및 “일본인 명의”의 국유지에 대하여 1970년대부터 점유자가 점유하고 있던 일부분의 국유지를 매각하기 위하여 필지를 분할한 후 분할 등기를 정리하여야 하나 분할된 토지 중 일부 매각된 재산에 대하여만 사인에게 소유권

51) 김영표·권태형, “전개서”, 1995, p.95.

보존 및 소유권 이전을 해줌으로써 나머지 분할된 필지에 대하여는 계속 방치된 상태로 등기의 변동 없이 이어져 왔다.

따라서 재산관리 담당 공무원이 미권리 보전 대상 필지에 대하여 권리 보전을 하려고 지적과 토지대장에 근거하여 등기부등본을 신청하여도 등기부등본이 없는 경우가 99%를 차지하고 있었고, 이에 재산관리 담당자는 전문 지식을 습득하고 법무사 및 등기소 직원과의 유기적인 협조하에 등기상의 문제점을 해결하여야 하나 업무 처리의 복잡성과 재산관리 담당자의 소신결여, 등기소 직원의 비협조로 말미암아 담당자가 그대로 방치 하여 권리 보전이 안되는 경우가 대부분 이었다.

#### 나. 변상금 부과 및 징수에 따른 문제

국유 잡종재산과 공유재산의 무단 점유 재산에 대한 변상금 규정은 1976년 국유재산법 개정법률에서 대부분 상당액을 변상금으로 하였다가 1981년도 국유재산법 개정법률에서 산정된 부분의 120/100으로 하였다. 그러나 소규모 국유 잡종재산 매각을 실시하면서 변상금을 면제하는 예외규정을 계속 시행한 것이 무단 점유자에게는 국유 잡종재산을 자신의 소유처럼 인식하게 하였고 관리 담당 공무원에게는 관리 소홀에 대한 책임 의식을 크게 떨어뜨렸다.

국유 잡종재산에 대한 시효중단조치의 방법으로 시행하고 있는 변상금 부과 처분 후 계속 늘어나는 변상금 체납 문제가 시급히 해결해야할 과제로 대두되었다. 또한 국유 잡종재산의 시효 취득이 가능하게 되면서 무단 점유 국유재산에 대한 변상금 부과가 사회문제가 되고 있을 뿐만 아니라 점유자는 변상금 부과 징수에 불응하는 사례가 빈번해지고 있다.<sup>52)</sup>

---

52) 상완용, "국공유재산의 효율적인 관리에 관한 연구", 충북대학교 대학원 석사 학위논문, 1995, pp.29~32.

성북구의 국유지 변상금 체납은 1995년부터 2001.7.30일 현재 체납건수 10,190건, 체납금액 9,184,097천원으로 과다하게 나타나고 있다. 변상금 체납 사유로는,

첫째, 국유지 점유 사용에 대한 변상금 계산 적용요율이 행정재산 대부분 적용요율에 비하여 지나치게 높게 책정되었고,

- 주택용 변상금 : 공시지가의 25/1000, 행정재산 대부분 :  
공시지가의 5/1000
- 국유지 99㎡(30평)점유, ㎡당 공시지가 1,200천원인 경우 1년변상금 :  
3,566,990원

둘째, 변상금 최초 부과시 집단 민원 다수 발생 및 5년치 소급 부과에 대한 저항감과 부담 능력이 없어 계속 체납되고 있으며,

셋째, 변상금 부과 대상자들의 대부분이 무허가 건물에 거주하는 저소득층 집단지역의 주민들로 부담 능력이 없는 사람들이며

- 성북2동 성곽 밑의 무허가 건물(173건)
- 종양1동 개운산 밑의 무허가 건물(1,149건)
- 하월곡 산2번지 무허가 건물(532건) 등

넷째, 변상금 체납 연체료가 연 15%로서 지나치게 높게 체납이 가중되고 있음.

이러한 변상금 체납은 시간이 흘러갈수록 큰 사회적인 문제로 대두될 위험성을 내포하고 있다. '95년부터 일괄적으로 부과된 5년분 변상금에다가 매년 부과된 변상금 체납액은 현재 국 공유지에 무단 점유하고 있는 점유자들에게는 도저히 납부할 수 없는 지경에 이르고 있는 것이 현실이다. 그 동안은 변상금 납부기간이 짧았고, 재개발 사업의 활발한 시행으로 무허가 건물의 매매가 가치이상으로 이루어져 무허가 건물을 매매한 후 받은 매매 대금으로 체납 변상금을 납부하고도 다른 곳으로 이주할 수 있었으

나, IMF로 인하여 재개발 사업의 저조 및 재개발을 시행하더라도, 무허가 건물 가격의 가치 하락 등으로 인하여 무허가 건물을 매매하고 다른 곳으로 이사가려고 해도, 그동안 체납된 변상금으로 매매대금 전체가 들어갈 수도 있는 문제가 발생하는 결과가 초래될 수도 있을 것이다.

따라서 지방자치단체에서도 이러한 문제점을 해소하기 위하여 현재 저소득층 생활보호대상자에게는 변상금의 60%를 감면해주고 있으나, 실제 생활보호 대상자보다 더 어려운 저소득층이 다수임으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

#### 다. 전산관리 체계의 미흡

국유재산의 전산관리 체계가 구축되는 시점이 정부에서는 1996년도 말까지 완료한다고 하였으나 2000년 10월 현재까지도 완벽하게 구축되어 있지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국유재산의 효율적 유지, 보존은 물론이고, 활용과 취득, 처분에 관한 국유재산 관리처분 업무의 효율성이 크게 저하되고 있다. 또한 국유재산 관리와 관련된 보고인 월보, 분기보고, 반기보고, 연보 등의 정기 보고와 수시보고 등은 복잡하고 다양한데 비해, 현재 국유재산의 관리는 담당 공무원이 수작업을 통해 단순 기록 관리하는 수준에 머무르고 있고, 관리 업무의 효율성이 크게 저하되어 업무 처리의 지연과 누락은 물론 인력 부족 현상을 초래하고 있다.

효율성의 저하에 관하여 실예를 살펴보면 국유지 변상금, 대부료 매각대금 고지서 발행시 국, 시, 구 귀속금, 분납이자, 연체이자에 대한 고지서를 각각 구분하여 발행함으로써 1건의 물건지에 고지서가 수십장씩 발행되어 고지서 발급에 장시간이 소요되어 금액에 대한 혼란이 발생되며, 국 귀속금(재경부 프로그램)과 시, 구 귀속금(자치단체 프로그램)의 자료를 두대의 PC로 각각 관리함으로써 데이터의 불일치가 자주 발생하여 업무의 효율성이 저하되고 있다.

### 3. 管理組織 및 運營上의 問題點

#### 가. 조직 및 체계의 문제점

재정경제원 소관 잡종재산의 관리와 처분에 관한 사무는 '77년 이후 지방자치단체에 위임하여 시행하고 있다. 그러나 지방자치단체가 본격적으로 시행되면서 중앙정부와 지방정부 간에도 재산의 소유 주체가 명확히 구분되지 않으면 안되게 되었다. 따라서 국유지 관리가 전보다 소홀해질 우려가 있다.

즉 지방자치 단체의 입장에서 볼 때 공유지에 대해서는 당연히 해당 지방자치단체의 재산관리 차원에서 적절한 관리 및 처분을 꾀하겠지만, 국유지의 경우에는 단기적인 수익 확보 및 무단 사용에 치중할 우려가 큰 것이다. 또 현행 관리체계에서는 국유지 관리에 대한 전문적인 관리 기법의 도입이 어려운 실정이다. 현재에는 국유지에 대한 정확한 실태파악 및 대장 정리도 채 완료되지 않은 상태이다. 앞으로 국유지 관련 정보의 전산화 등을 통해 토지 이용을 효율적으로 추진하기 위해서는 전문적인 관리 기법의 도입이 절실하다. 또 국 공유지 관리는 토지의 기록, 정리, 유지정도에 불과하며, 적극적 활용이나 개발 예정지의 사전 비축을 추진하기에는 담당 인력이 크게 부족한 상황이다.

#### 나. 재정운영상의 문제점

##### 1) 세입의 일반 재원화

지방자치단체의 국유잡종재산 수입(귀속금)과 공유재산 관련 수입은 일반 회계의 세외 수입으로써 일반 경상경비로 충당된다. 그러므로 공유지를 계획적으로 취득하고 관리하는데 필요한 재원을 마련하기 어려운 상황이다. 또 중앙 정부의 경우 '94년도 국유재산관리 특별회계가 설립되어 토지를 계획적으로 비축하는데 필요한 재정적 지원이 쉬워졌으나, 수입의 대부분

분이 정부 시설계정 또는 사법시설계정으로 전출되고 있는 실정이며, 공유 재산의 경우 일반회계의 세외 수입으로 잡혀 공유지 관리와는 상관 없는 곳에 쓰이고 있다.

## 2) 국유지 매각, 대부료, 변상금의 배분 비율 문제

지방자치단체가 관리하고 있는 국유잡종재산의 매각, 대부, 변상금 징수 시 귀속금 비율이 매각은 실적에 따라 20~30%를 대부료는 50%를 변상금의 경우 40%를 귀속하고 있으나, '94년도의 경우 지방귀속 수입 700억원 중 국유지 매각 수입이 87%인 610억원으로 지방자치단체의 국유지 수입은 매각대금이 대중을 이루고 있음에도 매각 비율을 30%에서 20%로 10%를 감액하여 지방자치단체의 불만 고조와 더불어 국유재산에 대한 소홀한 관리가 예상된다. 또한 무단 점유자에 대한 변상금 부과를 강화하고 유희지의 활용이나 무단 점유지의 대부전환을 장려하기 위해서는 현행 40%를 대부료 수준인 50%로 상향 조정이 필요하다.

## 4. 活用 制度의 問題點

### 가. 대부제도 활용의 미흡

국 공유 잡종재산의 대부는 기존의 무단 점유자에 대한 사후적으로 대부 계약을 체결하는 경우가 대부분이어서, 국유 잡종재산에 대한 체계적인 임대 정책에 의해 추진되고 있는 형태가 아니다. 즉 현행 국 공유 잡종재산 임대 제도는 무단 점유자의 색출에서 드러난 국 공유 잡종재산을 대부형식으로 기존 점유자가 계속 사용할 수 있게 하는 수준으로 극히 소극적인 형태의 대부 방식으로 운영되고 있다. 이에 따라 무단 점유를 계속 방치하고 있다가 대부 계약 체결시 무단 점유자에게 5년간의 변상금을 소급하여 일시에 부과함으로써, 이로 인한 민원이 발생하고 있고, 임대료 및 변상금 징

수 실적은 저조한 실정이다.

임대료 수준은 주거용 토지의 경우(2.5%)를 제외하고 공시지가의 5%로 민간 토지 임대시장에 비해 높기 때문에 공개 경쟁 입찰에 따른 임대료 결정 방식의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 임대받은 국유 잡종재산에는 건물이나 기타 영구적인 구조를 축조가 허용되지 않고 있으나, 영구적인 구조물에 관한 구체적인 기준이 없어 관리기관과 대부 당사자간에 시비의 원인을 항상 내제하고 있다.

성북구의 경우 2000년도 국 공유지 임대계약은 다음과 같다.

<표 3-20> 2000년도 국공유지 임대계약 현황(성북구)

구분	건수	필지	금액	비고
대부	120건	138필지	317,428천원	50만원 이상 4회 분납

자료 : 성북구 재무과, 2000

위 대부건은 대부료에 다가 20%나 가중하여 부과되고 있는 변상금에 비하여 2%로 턱없이 낮게 대부가 되고 있는 실정이다. 대부가 안되는 이유는 대부료 납부 방법의 문제이다.

현재 국 공유지를 무단 점유하는 자에 대하여 대부를 하기 위해서는 기존에 체납되어 있던 체납액을 전부 납부한 후에 앞으로 사용할 부분에 대하여 대부 기간을 정해 대부료를 납부하도록 되어 있으나 무단 점유자 대부분이 저소득층으로 이미 국가 및 지방자치단체에서 시효 취득의 일환으로 부과한 5년간의 변상금 체납분에 대해서도 납부 독촉을 받고 있기 때문에 과다한 5년간의 변상금을 납부할 능력이 없기에 대부료가 변상금에 비하여 낮음에도 불구하고 대부를 할 수 없는 경우가 대부분으로 나타나고

있다.(변상금 분납 제도가 있으나 이 또한 무단 점유자들이 납부할 능력이 없어 시행이 미비한 상태임)

따라서 대부료를 납부하여 임대를 하고 있는 국 공유지 점유자에 대하여 분석한 결과, 국 공유지 무단 점유 지역이 재개발이 시행됨으로써 그 지역이 가치 상승으로 인해 무허가 건물의 매매가 활발히 이루어 짐으로 무단 점유자가 무허가 건물을 매매하여 생긴 매매 대금으로 체납된 변상금을 일시에 납부하게 되고, 국 공유지 무허가 건물을 새로 매수한 매수자가 변상금 체납분에 대한 부담이 전혀 없기 때문에 대부를 하는 경우가 대부분인 것으로 나타나고 있다.

#### 나. 국 공유재산 신탁 부진

잡종재산을 관리하고 있는 지방자치단체가 매각, 대부료로 인한 수입 발생 시 매각의 경우 최대 30%로 대부의 경우 50%의 수입이 자치단체에 귀속되고 있으나 신탁의 경우는 수입이 전무하며, 잡종재산만을 가지고는 신탁 시장이 영세하고, 행정재산을 용도 폐지하여 신탁할 만한 재산이 없다. '98년 국유 잡종재산 통계에 따르면 큰 대지의 평균 필지 규모는 477㎡, 상업지역은 370㎡, 주거지역은 498㎡로 영세하고, 임야가 89%, 전. 답이 5.5% 대지는 1.7%밖에 안되며, 전체 면적의 90%가 비도시지역에 위치한다. 또, 신탁사업 전망에 대한 불 확실성, 임대 사업시 공실을 발생에 대한 우려, 수요의 계절적 변동, 거시경제 요인에 의한 수익률 변동 등 개발 의욕을 위축시켜 국유재산관리청의 인식부족 및 개발의욕을 저하시키고 있다. 또 신탁대상이 토지 신탁만으로 한정되어, 관리, 처분 신탁이 불가능하며, 신탁 자금을 부동산 신탁 회사에 의존하여야 하며, 신탁사의 자체 자금 조달 능력에 한계 등으로 신탁이 부진하다.

## 第4章 國有雜種財産의 效率的 管理 方案

### 第1節 基本 方向

국가 소유의 국유재산과 지방자치단체 소유의 공유재산은 공공재로서 공공성, 공익성을 실현하고 한편으로는 사경제의 주체가 되어 경제적 수익성을 도모하는데 의의가 있다. 이와같이 국 공유재산은 보유 목적이 공공의 목적, 즉 공중의 이익과 사용을 목적으로 하는 것으로서 뿐만 아니라 경제적 수익 수단으로서 그 활용과 역할이 확대되고 있다.

그동안 급격한 산업화와 도시화로 공공부분의 투자확대와 산업설비 투자의 증가로 인하여 국 공유재산을 생산적으로 사용하거나 처분한다는 긍정적인 시각도 있으나 경제개발계획 시행단계에서 자원 조달의 수단으로 국 공유 재산의 매각을 확대해온 관리 정책에 대해 일부 부정적 평가가 있는 것이 사실이다.

국가 또는 지방자치단체에서는 종래 현금 회계 분야에만 중점을 두고 재산의 관리, 운용에 따라서는 소극적인 자세로서 건전하게 보존하는데만 그쳐왔으나 작금의 국 공유재산관리정책은 국 공유재산을 적극적으로 관리, 운용하여 활용도를 극대화하고 경제성과 효율성을 실현하는 방향으로 제도가 운용되고 있는 추세이다.

따라서 국 공유재산관리법령의 기본 정신은 보존과 확대에 중점을 두면서 한편으로는 재산의 활용에 관한 다양한 제도를 새로 도입하여 행정의 물적 수단으로서 또는 경제적 효용 가치를 증대시키는 수단으로서 효과를 달성하는데 정책이 집중되고 있다. 뿐만 아니라 최근 국 공유재산 관리정책의 변화추이는 과거 50여년간 지속되온 소극적 관리 정책에서 탈피하여

개혁의 연장선에서 시대 상황에 알맞게 새로운 관리방향을 모색하는 제도 개선이 요구된다 하겠다.

### 1. 雜種財産 備蓄의 擴大

1990년대에 들어 국가 및 지방자치단체는 매각 위주의 관리정책에서 보존 위주의 관리 정책으로 그 기준을 바꾸어 나아가고 있다. 매각은 일시적인 재정 수입을 보장하여 주고, 관리상 매우 편리한 방법이긴 하지만 장기적인 재정 수입의 보장은 불가능하다.

따라서 매각의 방법보다는 현재의 잡종재산을 국가 및 지방자치단체의 재산으로 보존하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 더 나아가서 잡종재산의 비축을 확대하려는 노력을 경주해야 한다.

토지의 국유가 과연 바람직한 것인가에 대하여는 찬반론의 공방이 계속 되어 오고 있다. 하지만 지방자치의 실시와 더불어 지방 정부의 경영화가 주요한 명제로 부각되고 있는 현시점에 비추어 볼 때 토지를 비축하고 이에 대한 과학적이고 적극적 관리를 통해 효율을 극대화 하는 것은 매우 큰 의의를 갖는다고 하겠다. 활용가능한 토지의 비축을 위해서는 추가적으로 활용도가 높은 토지를 취득하는 방법을 생각할 수 있을 것이고, 토지 취득을 위한 재원으로는 우선 토지의 매각 수입과 개발 및 대부 등을 통한 수입을 생각할 수 있다. 이와 더불어 공공시설을 위한 토지의 비축을 위해서는 중앙 정부의 보조도 매우 중요한 재원으로 활용될 수 있을 것이다.

### 2. 雜種財産의 集中化 및 大型化

국 공유 재산은 영세하고 분산되어 있는 잡종재산을 집중화 및 대형화할 필요가 있다. 영세하고 분산되어 있는 토지의 관리는 번거러워 효율적인 관리에 어려움이 있고 대형화된 토지에 비하여 수익률이 떨어질 뿐 아니라

일반적으로 이러한 토지의 활용은 민간에서 이루어지는 것이 토지의 최 유효 이용을 위해 더욱 바람직할 것이다.

### 3. 綜合的, 科學的 管理

공공용재산은 하나의 틀 속에서 종합적이고 과학적인 관리가 이루어져야 한다. 국 공유재산의 종합적, 체계적 관리는 특히 공간계획적, 재정정책적, 토지정책적 측면에서 중요하다.<sup>53)</sup>

첫째, 공간계획적 측면에서 보면 향후 공공시설 예정지 및 행정수요에 대비한 유보지를 사전에 비축해 둬으로써 수요발생시 저렴한 비용으로 신속하게 부지를 공급할 수 있으며, 개발 예정지를 사전에 비축해 둬으로써 사업확장 이후의 지가 상승분(개발이익)에 대한 사전 점유를 방지할 수 있으며, 또한 민간 주체가 국 공유지를 사적으로 이용하고자 할때, 즉 민간에 임대, 신탁, 매각할 경우 계약조건을 통해 그 용도를 제한하거나 차등화 함으로써 지방자치단체는 국 공유지를 공익에 부합하는 방향으로 이용할 수 있도록 유도할 수 있는 것이다.

둘째, 재정정책측면에서 보면, 국유잡종재산과 공유지의 매각 수입과 대부, 신탁 등에 의한 활용수입으로 지방자치단체의 부족재정을 일부나마 충당할 수 있다. 전국 자치단체의 경우 세외 수입의 상당한 부분을 재산매각 수입, 재산임대 수입 등이 차지하고 있다. 선진국의 경우 80년대 이후 재정적자의 보전 및 민간 활력의 도입 차원에서 국 공유지의 매각을 장려하는 사례도 있었다.

셋째, 토지정책적 측면에서 보면, 국유 잡종지나 공유지를 민간에 장기 임대해 주는 토지의 공적 소유 및 사적 이용방식을 통하여 민간이 토지를 매입하지 않고도 장기적, 안정적으로 토지를 이용할 수 있도록 해줌으로써

53) 김영표·권태영, "전개서", 1995, pp.101~104.

고 지가, 토지자본 이득의 사전 점유와 같은 문제점들을 상당부분 완화해 줄 수 있다. 또한 지가 안정기에 토지를 매입, 비축해 두었다가 지가가 급등하는 시기에 토지를 처분함으로써 지가를 통제할 수 있는 역할을 기대할 수도 있다.

이렇듯 종합적이고 과학적인 관리는 재정수익의 극대화라는 측면에서도 큰 의의를 갖는다. 특히 공유지의 경우 이러한 의의는 더욱 크다고 하겠다. 국유지의 경우는 일반적으로 환경보호, 혹은 도시 녹지의 확보가 매우 중요한 의의를 갖는다. 하지만 지방정부가 소유하는 공유지, 특히 잡종재산은 국유지에 비해 이러한 기능에 대한 의의는 약하다고 할 수 있다. 따라서 공유지 잡종재산의 관리는 국유지에 비해 적극적으로 개발하여 재정수입의 극대화를 이룰 수 있는 여지가 더욱 크다.

## 第2節 效率的 管理를 위한 先決 課題

### 1. 雜種財産의 整備

국 공유재산의 체계적 관리를 위하여는 무엇보다 먼저 국 공유재산의 정확한 현황과 실태를 파악하는 일이다. 1985년과 1992년 2차에 걸친 일제 조사를 통하여 많은 국 공유재산을 찾았으나 앞으로도 은둔 재산을 찾아내는 일은 계속되어야 할 것이다. 1,2차 국 공유재산 실태조사가 재산의 존재 여부와 권리 보전에 중점이 되어 졌다면 앞으로의 실태 조사는 구체적인 실태 조사를 필요로 하고 있다. 현재의 조사는 개발이라는 대안을 염두에 두지 않았기 때문에 주로 지목, 면적, 현황, 용도지역, 등기상황, 형상정도의 파악에 그치고 있다. 하지만 개발의 적용 여부를 판단하기 위해서는 주변 여건 등의 파악이 필요하다. 즉, 지가, 교통의 편의성, 접도조건, 접도상황, 경사도, 주위환경 등을 추가적으로 파악하여야 한다.

이러한 실태조사가 끝나면 등기를 정리하고 잡종재산의 대상이 아닌 것을 행정재산, 혹은 보존재산화하는 등 효율적인 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한 각종 점유지에 대한 적극적인 조치를 위하여 한다. 즉 중앙정부, 혹은 지치구의 점유지 등은 매각 혹은 상호 교환을 통하여 정리하는 작업이 필요하다. 또한 민간인의 무단 점유의 경우는 변상금을 부과하고 추후 법적 조치를 확실히 취해야 한다.

## 2. 財産管理의 專門化 電算化

국 공유재산 관리 업무는 전문적 지식을 요하므로 담당직원의 전문화를 필요로 한다. 담당직원의 전문화를 위해서는 별도의 직업을 만들어 선발하는 방법, 재산관리 담당직원에 대하여 일정기간 전보를 제한하는 방법, 공무원 교육과정에 재산관리 업무에 관련한 지식습득 과정을 설치하는 방안 등 여러 가지가 있겠으나 당장 실현 가능한 것은 재산관리부서 근무 공무원의 전보 제한과 재산관리 업무 교육과정의 신설이라고 생각한다.

자치구 업무의 상당부분이 토지와 건물 등 부동산과 관련된 업무로서 관련 업무 부서를 예시한다면 지적 및 토지관리를 담당하는 지적과, 종합토지세, 재산세를 취급하는 세무1, 2과, 국 공유 잡종재산을 관리하는 재무과, 도로, 하천, 제방 등 행정재산을 관리하는 건설관리과가 업무를 수행하고 있어 이에대한 지식을 필요로 하고 있다. 따라서 공무원 교육이 특히 직접 재산관리 업무를 담당하는 직원에 대하여는 보다 높은 수준의 전문 교육을 이수하도록 하여야겠다.

그리고 재산관리를 직접 담당하는 부서의 직원에 대하여는 최소 2년간 타 부서로의 전보를 제한하여 잦은 인사이동으로 인한 전문 지식의 부족 현상을 방지해야 할 것이다.

또 담당직원의 전문화와 함께 재산 관리의 전산화를 통하여 관리의 체계화와 효율화를 기하여야 할 것이다. 국 공유재산관리업무 전산화의 기초가 될 수 있는 토지 전산화가 이미 이루어졌고 내무부 지적과에서는 토지 정보 체계의 개발을 추진하고 있으며 종합지리정보 시스템의 구축도 여러 부처의 합동 노력으로 개발을 시작하였다. 국 공유재산 관리업무의 전산화에 있어서 중요한 것은 전체적인 개념 틀 속에서 전산화가 이루어져 관리정보 시스템으로 구축될 수 있어야 한다는 것이다. 현재의 업무에 한정해서 전산화를 계획할 것이 아니라 장기적인 관점에서 국 공유재산 관리의 기능을 염두해 두고 설계되어야 한다. 국 공유지의 효율적인 관리는 정확한 토지 정보 기반이 있어야 가능한 것이다.

### 第3節 運營 및 組織體系의 改善

#### 1. 管理組織의 整備

잡종재산의 관리는 시·도에의 위임관리 방식을 지양하고 중앙집중 관리 체계로의 전환이 필요하다. 첫 번째 이유는 국가 경우로 시·도 협조가 잘 이루어지지 않고 있다는 점이다. 둘째, 잡종재산을 적극적으로 활용하기 위해서는 종합적인 계획이 필요한데 이를 위해서는 시·도에 위임하여 관리하는 것보다 국가가 직접 관리하는 것이 더욱 효과적이다. 셋째, 비단 잡종재산 뿐만 아니라 행정재산 및 보존재산의 관리와 연계성을 가지고 종합적인 계획 및 집행을 할 수 있다. 하지만 현재의 인력과 조직으로는 적극적으로 국 공유 잡종재산을 관리하기에 어려움이 있으므로 인력 확충 및 조직의 개편은 적극적인 재산관리의 필수 조건이다.

## 2. 擔當 公務員의 專門性 提高

국 공유재산관리를 위한 담당 공무원의 전문화 문제는 비단 책임성의 제고라는 측면 뿐만 아니라 전문성의 확보라는 차원에서 심각하게 고려되어야 한다. 국 공유재산의 유지, 보존 및 활용이 제대로 이루어지기 위해서는 이에대한 책임감 못지 않게 지적측량, 등기, 도시 및 지역계획, 감정평가, 부동산개발, 경영 등에 관한 다양한 분야의 전문지식과 경험이 뒷받침되어야 한다. 특히 무한경쟁시대에 있어 공유 재산관리의 생산성을 민간부문의 자산운용에 못지 않게 제고할 수 있는 부동산 경영 능력은 필수적으로 요구되는 기본 자질이라고 할 수 있다.

### 가. 전문인력의 보강

현재 도 및 시·군에서 국 공유재산을 담당하고 있는 직원 대부분이 빈번한 인사이동 등으로 재산관리 업무처리의 연속성을 기하지 못하고 있다. 이에 대하여 동 재산관리 담당직에 법률 및 등기관련 업무, 감정평가 관련 업무, 지적 관련 업무 등이 전문가들을 보강하여 업무의 전문화를 기함은 물론 재산관리 인력 증원 방안을 강구하여 체계적인 국 공유재산 관리로도모해야 할 것이다.

### 나. 담당직원의 교육훈련 강화

국 공유재산관련 담당직원들이 인사전보 조치 등으로 인해 수시 교체되고 있음으로써 새로운 담당 직원들이 재산 관리 업무에 대해 사전 기초적인 지식이 결여된 채 전임자의 과거 업무 수행을 답습하고 있으므로, 오히려 타 업무에 비해 퇴보화 하는 경향이 있는 실정이다. 따라서 현재 시·도 단위에서 주관하여 매년 해당 재산관리 공무원들을 교육시키고는 있으나 형식적 내용에 그치고 기간은 3일밖에 안되고 있다. 이를 해결하기 위

해서는 교육기간을 일주일로 늘리고 전문 교육기관에 위탁 교육하는 등 내  
실있는 집합교육과정을 편성 시행하는 것이 바람직하며 아울러 연 2회이상  
의 정기 교육과 세미나 등을 개최하여 자질 향상을 도모해야 할 것이다.  
또한 재산관리 업무는 개량의 여지가 없는 기속받는 행위이고 국민과의 계  
약 행위로서 이행에 직결되므로 법규에 의한 업무처리가 제일의 모체라고  
할 수 있다. 그러므로 재산관리 담당공무원은 업무에 관련되는 제반 법규  
를 충분히 숙지하여야 한다.

#### 다. 국 공유재산 담당자 사기진작책 마련

책임과 부담만 있고 포상과 보상은 없는 것이 현재의 국 공유재산 실정  
이다. 이를 해결하기 위해서는 국 공유재산의 효율적 관리와 재정 확충에  
기여한 자에 대하여 포상금 및 성과금 등 상응한 인센티브 부여를 제도화  
하여야 하며, 특히 무주 부동산 발굴, 무단 점유재산에 대한 변상금 징수  
및 과년도 체납액 징수 우수자에 대하여는 포상금과 더불어 특별휴가를 제  
공 등 다양한 사기 진작책을 발굴하여야 한다.

#### 라. 재산업무에 대한 지방자치단체장의 관심도 제고

국 공유재산관리에 대해서도 장기 지역개발계획과의 연계 및 미래 세대  
의 이익보호, 자연환경 보호 등의 측면을 고려한 관리가 요청되고 있다. 단  
순히 매각하고 대부나 하며 대부료 수입을 챙기는 것만이 국 공유재산관리  
가 아니다.

따라서 이제는 국 공유재산에 대한 합리적, 효율적 운영에 충분히 대비  
하고 지방재정력의 보완적인 측면과 각종 도시기반시설 및 문화시설 등의  
설치에 있어 미래는 예측하는 차원에서 지방자치단체 장의 국 공유재산에  
대한 인식과 사고에 대한 일대 전환이 절실히 요청된다고 하겠다.

## 第4節 國公有財産의 經營的 管理

### 1. 土地管理 特別會計 設置

국 공유재산의 계획적 합리적 관리를 위한 특별회계의 설치 필요성은 다양하게 제시되어 왔다. 즉 경영사업의 효과적인 성과를 위한 효율적 자금 관리와 경영분석 및 지방자치 하에서의 항구적 재원확보를 위해서 설치의 필요성을 제시하는가 하면 토지 조성 기금을 마련하는 제도적 장치가 없어 매각 자원이 일반 재원으로 흡수되기 때문에 토지의 집단화를 위해서도 필요하다 고 한다.

서울특별시 공유재산관리 조례 제 8조에서도 “공유재산의 처분 재원은 처분 재산에 상응하는 새로운 재산 조성비에 충당하여야 한다. 다만, 재원의 효율적 관리 운영을 위하여 출연, 출자할 수 있으며 사업 시행으로 조성된 재산 또는 법령, 조례 등에 의하여 그 용도가 지정된 재산의 처분에 대하여는 그러하지 아니한다”라고 하여 처분재산의 용도를 규정하고 있다. 또 1995년도 지방자치단체 예산편성 지침에서도 지금까지 재산 매각 수입을 임시적 세외수입 재원으로 분류하던 것을 대체 재산 조성과 같이 특정 목적에 지출 되도록 용도 지정 재원으로 하여 별도 장으로 분류하였다.

도시화가 진전됨에 따라 지가의 급등, 주민복지 수요에의 대응 등 공유지 확보에 대한 장래의 필요성이 강조되고 토지의 공개념까지 논의되고 있는 오늘의 상황에서 매각 재원의 일반 재원화가 자치 단체의 재원 부족을 다소 완화시켰을지 모르지만 결국 잡종 재산의 감소를 초래하였기 때문에 잡종 재산의 감소를 방지하는 등 재산관리의 합리화를 추구하기 위해서는 국 공유 토지 관리 특별회계 설치가 필요하다.

이렇듯 국 공유지관리 특별회계의 설치는 매각 재원의 일반 재원화를 지양할 수 있을 뿐만 아니라 소규모 분산토지의 집단화와 고 가치화를 추진

할 수 있으며 계획적 활용과 경영수익 사업의 운영을 용이하게 할 수 있다.

따라서 잡종재산의 매각 수입, 대부료, 변상금 등을 재원으로 하는 특별회계를 설치함으로써 국 공유재산의 생산적 관리 즉 경영수익사업을 통한 수익 재산화를 가늠케 하고 주민부담 없는 재정수입의 확대를 도모해야 하겠다.

## 2. 國公有財産의 收益財産化

국 공유재산의 관리 목적은 국가 재정이나 지방재정을 수행하기 위한 물적 수단으로서 국 공유재산을 항상 양호한 상태에서 정확하게 보존하고, 그 소유 목적에 따라 국민 전체의 복지 향상을 위하여 효율적으로 활용하는데 있다. 즉 국 공유재산 관리도 경제원리에 의한 효과를 발휘할 수 있도록 경영적 차원에서 유지, 보호, 관리하여야 하며 수익 재산으로서 지방 재정 수입 확보에 기여하도록 관리하여야겠다. 그러기 위해서는,

첫째, 국 공유재산 가치의 향상을 도모하여야 한다.

행정재산으로서 형상, 용도가 사실상 잡종재산인 경우에는 재산의 실태 조사 결과 조서를 작성하여 용도를 폐지 잡종재산으로 재분류 하고 유희 및 대부 재산 중 위치, 형상, 용도 변경이 필요한 재산은 택지개발 등 형질 변경, 필지 합병과 분할, 국유 공유, 사유 재산과의 상호 교환을 통하여 보존 가치가 없는 재산은 처분하고 대체 재산을 조성하는 등 보유재산의 가치를 향상토록, 계획적 관리가 이루어져야 하겠다.

둘째, 보유재산을 적극 활용하여 수익을 창출해야 한다.

최근 선진국이나 국내 대기업을 중심으로 각종 건축물의 주상 복합화를 통해 자체 이용시설을 제외한 나머지는 전부 임대를 주어 임대료로 공사비와 관리비를 충당하고 있는데 행정수요의 증가로 지방청사의 신축, 이축의

필요성이 늘어나고 있으나 지방재정이 빈약해 자체 재원으로는 신.이축이 어려운 지방자치단체도 행정 청사는 반드시 자체 재원으로 신.이축해야 한다는 생각과 반드시 공용 청사로만 사용해야 한다는 보수적 시각을 탈피하여 주민편익 제고와 경영 수익 차원에서 공유지 활용을 극대화하는 방향으로 복합화를 추진해 보는 것이다.

셋째, 사용자 부담원칙에 입각한 임대료, 사용료의 부과이다.

사용자 부담원칙은 일정한 소득수준 이상의 경제적 지불 능력이 있는 계층들의 서비스를 위한 경우나, 민간 부문이 기왕 제공해오고 있는 시설, 공공이 부담하였으나 그 이용자가 보다 뚜렷한 경우와 같이 공공재의 반대급부에 대한 하나의 유형이라 하겠다. 이러한 사용자 부담 원칙을 주로 지방자치단체의 수준에서 공급되는 서비스들로서 지방자치단체가 공공서비스의 이용부담을 위해서 그 중요성이 크다고 할 수 있다. 더욱이 사용자 부담원칙 적용확대는 조세 수입의 한계에 따른 형평성 확보 및 능률성을 제고시키기 위한 결과를 가져오고 또한 세외 수입의 증대를 위한 적극적인 재원확보의 방안이 될 수 있음을 의미한다.

따라서 시설의 수용능력 등으로 일부 시민만이 사용할 수 밖에 없는 공공시설에 대하여는 사용료를 부과한다는 원칙을 검토해 볼 필요가 있으며 사용료의 효율도 적정선이 유지되도록 조정 방안이 마련되어야 할 것이다.

## 第5節 管理制度 및 法制的 改善

### 1. 自治區 歸屬 比率의 調整

자치구에서 위임받아 관리하는 국유재산 및 시유재산 수입의 대부분은 국가나 상급자치단체로 귀속되고, 수입 중 30%만이 자치구에 귀속됨으로서 그 동안 자치구는 수입재원으로서 재산수입에 큰 관심을 갖지 않았으며

재산수입 증대를 위한 적극적인 노력도 기울이지 않았다. 따라서 재산수입의 증대를 위해서는 위임 관리하는 재산수입이 자치구 재정에 실질적으로 도움이 되도록 대부료, 사용료, 변상금 수입의 자치구 귀속 비율을 50% 이상 높여 재산 운용 수입에 대한 자치구의 관심을 제고 시켜야 한다. 자치구의 관심 제고는 재산수입의 증대로 이어질 것이다.

## 2. 貸付制度의 改善

국유 잡종재산의 처분행위 가운데 매각과 양여는 소유권의 이전을 수반하나 대부는 국가나 지방자치단체의 소유권이 유지되는 상태에서 토지를 효율적으로 활용하는 방안이다. 더욱이 대부료를 받고 토지를 이용할 자에게 당해 재산을 제공하여 효율적 이용을 도모하고 지방재정의 수익에도 도움이 되는 방식인 것이다. 그러나 현대의 제도상으로는 잡종재산의 대부에 많은 문제점이 도출되고 있으며 대부제도의 활성화를 위해서는 이를 개선할 필요성이 제기되고 있다.

### 가. 사용허가 및 대부계약상의 불공정 개선

잡종재산의 대부계약을 지방자치단체가 “공용·공공용 또는 공익사업에 필요”하여 일방적으로 해약할 때에는 당해 자치단체에서 피대부자에게 손해를 배상할 수 있도록 되어 있으나, 이는 손해배상이 자치단체의 일방적인 배상으로 이루어지고 있고 또한 피대부자는 이에 대해 아무런 이의신청을 하지 못하도록 되어 있어 매우 불공정한 상태에 있다. 따라서 이러한 규정은 감정평가액을 기준으로 하여 피대부자에게 배상토록 명문화하고 부당한 배상에 대해서는 이의 신청을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 잡종재산의 대부계약 체결시 계약에 관한 해석과 매매계약 체결시 계약에 이의가 있을 때에는 무조건 자치 단체의 해석과 결정을 따르도록

하고 있으나, 사법상의 계약은 기본적으로 양자 합의를 전제로 하고 있기 때문에 자치단체가 일방적인 해석과 결정을 할 경우에는 문제의 발생소지가 내재하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 행정청과 주민간의 분쟁을 예방하고 주민 불이익을 해소한다는 차원에서 행정청의 일방적인 판단에 일임하고 있는 대부 재산의 대부 계약서와 매매 계약서 상의 해석과 이의 신청에 대한 결정을 쌍방 간에 협의하여 시행토록 제도를 보완하는 것이 필요할 것이다.

#### 나. 대부료의 활용

대부활용의 경우 재래의 행정목적으로 사용하기 위하여 임차자의 권리가 많이 제한되고, 영구시설물을 지을 수 없는 등 토지 이용이 한정되어 있다. 따라서 공시지가 대비 5% 정도의 대부요율은 지나치게 높게 책정된 것으로 볼 수 있다. 민간 토지임대시장의 경우 대부료가 시가대비 2~4% 정도인 것과 비교할 때 현행의 대부요율은 매우 높은 편이다.

물론 대부료 결정 기준이 되는 공유지의 공시지가가 사유지에 비해 낮게 평가되는 것으로 알려져 있다. 이는 높은 대부요율을 상쇄하는 작용을 하고 있다고 판단된다. 그러나 공시지가는 토지의 매매나 교환 시 중요한 기준이므로, 공유지의 공시지기도 사유지와 형평을 맞추어 평가될 수 있도록 하여야 한다. 대신 대부요율은 1~3% 수준으로 하향 조정할 필요가 있다. 간 상업지의 경우는 공개 입찰 방식에 따라 대부료를 결정하는 것이 바람직 할 것이다.

### 3. 辨償金 制度의 改善

국유재산법 제 51조 및 동법시행령 제 26조, 제56조에 의거 적용되고 있는 변상금 적용요율(대부요율)이 25/1000~50/1000으로 행정재산에 비하

여 높게 책정되어 형평성 문제가 야기 되므로 적용요율은 행정재산과 비슷하게 15/1000~40/1000으로 하향 조정하고 또한 변상금 회수 5년치 소급부과시 분납기간은 3년으로 일시에 많은 금액에 대한 부담으로 체납이 많이 발생함으로 기간을 연장하여 5년 분납으로 처리토록 하여 체납을 줄임으로써 재정수입 및 시효취득에 많은 도움이 될 것으로 예상된다.

#### 4. 國公有 雜種財産의 信託制度 活性化

국공유 잡종재산의 신탁제도는 과거의 관료적이고 보수적인 업무수행 방식에서 탈피하여 과감히 경영 개념을 도입하고 있다는 점이다. 국공유 잡종재산의 신탁제도는 관리운영에 필요한 인적 자원을 절약하여 정부의 재정부담을 경감할 수 있으며, 개발 이익이 창출되면 전면적으로 개발이익을 환수할 수 있고, 공공성, 중립성을 확보하여 안정적인 사업 집행을 기대할 수 있다.

따라서 신탁제도를 이용한 개발은 국토이용의 합리적 최우효 이용에 기여할 뿐만 아니라 지방자치제도의 조기 정착을 위한 수단으로서 공유 잡종재산의 운영 및 개방에 소요되는 재정 지출을 경감시키고 신탁수익의 배당 및 신탁 수익권의 처분으로 재정수요를 충족하여 지방재정 자립의 기틀을 마련하는데 큰 효과를 거둘 것으로 예상된다.

##### 가. 국유 집중재산 신탁의 효용성 강화

국유 잡종재산의 개발 신탁에 의해 그 이용이 활성화될 때 유희화되고 있는 토지 자원이 이용도를 높임으로써 국유 잡종재산의 효율적인 관리에 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 민간의 경영기법을 활용함으로써 인적자원을 절약하고 재정부담을 경감할 수 있다. 그리고, 매매로 인한 지가의 현재화

나 토지 투기의 발생을 억제할 수 있는 간접효과를 가져올 뿐만 아니라 공익성 내지 공공성이 높은 사업을 간접적으로 안정적이고 원활하게 수행할 수 있는 효과를 가져올 수 있는 국유 잡종재산 개발신탁제도는 국유재산 관리 행정의 변화를 가져오기 위해서도 활성화 할 필요가 있다.

국유 잡종재산의 적극적인 활용방안으로 제시된 것이 국토의 효율적 이용을 위해 부가가치를 기대할 수 있는 방안으로 신탁제도를 활용할 필요가 있다. 또한 국유 잡종재산 신탁을 추진하기 위해서는 단순 매각이나 대부, 교환, 양여에 비하여 수익성의 측면에서도 세제상의 개편이나 보완을 통하여 신탁제도가 보다 더 활성화될 것으로 판단된다.

#### 나. 공유 잡종재산 신탁의 활성화

지방자치단체에서 주민 서비스 향상을 위해 해야 할 공공성, 공익적 시설을 신탁회사가 대신함으로써 예산 지출을 억제하고 행정청의 인적 자원을 축소하고 유휴 및 이용도가 낮은 토지의 부가가치를 높여 임대, 분양하여 사업수익을 증대함으로써 지방재정에 기여할 수 있는 신탁제도를 더욱 활성화 하는 방안을 강구하여야 한다.

적절한 신탁개발의 유형은 유휴지의 활용을 위한 지역개발과 재정수입 확보 가능한 시설부지, 노후, 저층건물의 재건축 시설부지, 공공시설물, 주민 복지시설 등을 신탁방식에 의해서 개발이 가능하다. 또한 구체적으로 구청사, 동청사, 보건소 등의 공공청사, 주차장부지, 극장, 문화예술관시설, 장례식장, 휴양시설 등이 신탁개발이 가능한 부분이다.

공유 잡종재산의 신탁제도를 통한 기대효과는 자치단체의 예산을 효율적으로 운영할 수 있고 공유재산관리인원을 최소화할 수 있으며, 최유효 이용 및 효율적인 활용이 가능하여 지방재정에 이익이 될 수 있을 것이다.

#### 다. 신탁 실무자의 전문능력구비 및 신탁 시장의 개방화

국유 잡종재산의 신탁 업무는 그 성격상 복합적이고 종합적인 업무이다. 즉 잡종재산의 개발과정이 대상 재산의 현황파악, 사업성 분석 및 검토, 사업추진, 분양 및 임대로 이루어지는 복합적인 과정에서 사업 유형별로 이루어진다고 볼 때 고도의 지식, 풍부한 경험과 정확한 판단력을 겸비한 인력의 확보가 선결되어야 한다. 국유 잡종재산의 신탁 업무영역은 법규, 세제, 금융 및 사업성 분석 및 건설 등 고도의 전문성이 요구되므로 단기적으로 전문 외부 인력을 확보하고, 장기적으로는 전문인력 육성을 위한 직업훈련제도를 육성하고, 사업유형별 전담 전문가로 구성된 전담팀을 중심으로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 수탁자의 자질로 야기될 수 있는 사회적, 경제적 문제점과 토지신탁이 국토의 이용·정비와 연계됨을 고려할 때 신탁회사의 공신력 확보가 필수조건이라 할 수 있다.

이와 함께 국유 잡종재산의 신탁을 활성화하기 위해서는 부동산 신탁회사를 확대할 필요가 있다. 대한주택공사가 투자한 부동산 신탁회사를 설립한 것을 비롯하여 지방자치단체가 설립한 공영개발사업단, 민간 기업에게도 개발 신탁을 허용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그리고, 제도적으로 미비하고 불합리한 법규와 규정을 개정하여 보다 잡종재산의 개발 신탁이 활성화될 수 있도록 하여야 한다.

## 第5章 結 論

국공유재산은 본질적으로 공유재산, 환경재, 재정수입원, 보류지로서의 특성을 가지고 있음으로 국유지 및 공유지의 관리를 잘하느냐 못하느냐에 따라 우리 국토의 미래가 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 지금 우리의 현실은 국공유지의 관리를 잘하겠다는 것이 단지 재정수입 증대만을 염두에 둔 것일 뿐 다른 요소에 관하여서는 그 중요성이 국토 미래를 좌우할 만큼에도 불구하고 이러한 사실을 경시하고 있는 것으로 보여진다.

우리나라 국공유지는 전 국토 면적의 26%를 차지하고 있고 그 중 수익 재산으로 활용 가능한 잡종재산의 비중은 약 30% 정도이다. 이러한 재산이 각 관리청에 위임, 재위임 관리됨에 따라 처분위주의 관리 또는 방치되어 있고, 권리보전 조치가 완전히 끝나지 않는 상태이어서 아직도 무단점유되거나 유희지로 방치된 국공유 잡종재산이 상당수에 이른다. 또한 지방자치제도하에서 재산의 소유 주체를 명확히 구분하지 않아 총괄처에서 효율적으로 관리하기란 어려운 실정에 있다고 판단된다. 따라서 이 논문에서는 지방자치단체에서 관리하고 있는 국공유지의 효율적 관리방안을 모색하려고 노력했고 그 방법으로는 국공유지 관리제도나 실태에 대한 전반적인 현 상황을 파악함으로써 문제점을 도출해내고 그 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 국유지와 공유지의 개념적 분리 및 본연의 임무를 강조하는데 초점을 맞추었다.

특히 본 논문에서는 국공유재산 중 잡종재산에 대하여 관리제도상의 문제점을 부각시킨 바, 많은 종류의 공부와 컴퓨터작업 등으로 인한 이중작업 및 공부의 부실화와 필지 규모의 영세화로 인한 매각, 대부 등의 관리한계, 전문성 및 인력 부족 등으로 인한 담당 공무원의 사기 저하와 전산

처리체계 미흡 등을 주요 문제점으로 도출시켰다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국공유재산에 대해 연 2회이상의 실태조사를 실시하여 정확한 국공유지 활용현황을 파악하고, 그에 따른 증장기 활용 계획을 수립하고 정확한 실태조사와 권리보전 제도를 개선하는 것과 관리 실무자의 전문화 및 교육 훈련을 강화해서 전문성을 높여야 한다는 점을 강조하였으며, 각종 공부의 미비에 대하여는 컴퓨터프로그램을 개발하여 각종 대장을 전산 관리하도록 하여 이중 작업을 줄여야 할 것이다.

아울러 무엇보다도 국공유재산관리 업무에 대한 지방자치단체의 관심도 제고와 더불어 국공유재산을 관리하고 있는 자치단체에 대한 성과보조금 등 인센티브가 주어져야 할 것이다.

또한 국공유 잡종재산의 효율적이고 적극적인 관리는 역시 신탁제도의 활성화에 있다고 판단하여 신탁제도 활성화 방안을 제시하였다. 현재까지 국공유 잡종재산의 신탁제도는 1994년도에 도입되었으나 공유잡종재산 신탁제도는 1999년도에 지방재정법이 국회에 상정되어 공유재산 또한 신탁제도를 도입하였다. 부동산 신탁제도가 도입되어 활용하게됨에 따라 많은 준비와 노력이 뒤따라야 할 것으로 생각된다. 이를 위해서는 국유지신탁의 모태가 되는 신탁제도 중 특히 부동산 신탁에 대한 생활화와 더불어 국가적으로나 경제적으로 유익하고 미래 지향적인 국공유지 개발 계획이 뒤따라야 한다.

한편 국공유지 신탁의 사업주체가 되는 부동산 신탁회사도 국유지 개발제도를 효율적이고 체계적으로 수행할 수 있는 준비가 있어야 할 것이다. 부동산 신탁회사는 단순히 부동산을 관리, 개발, 운용하는 회사로서의 테두리에서 머물러 있어서는 안되며, 건전한 부동산 활용 방안을 제시하여 부동산개발업체로서의 위치를 확고히 다져 부동산 신탁의 뿌리를 조속히 내

려 국가적으로 유용하게 전파될 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 하며 일종의 금융회사로서의 장기적인 신탁사업자금 조성 등에 대한 배려도 필요할 것으로 생각된다.

신탁제도를 통한 국공유지의 활용을 민간부분인 토지신탁제도를 조기에 정착시켜 국토의 효율적인 관리 이용과 건전한 부동산 문화가 정착될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

# 參 考 文 獻

## 1. 단행본

- 김영표·권태형, 『국공유지관리 및 효과적 활용방안』 경기: 국토개발연구원, 1995
- 이태일·지대식, 『선매제도 활성화 방안 연구』 경기: 국토개발연구원, 1992
- 이원준, 『국유재산관리론』 서울: 기공사, 1992
- 조임곤·배인명, 『서울시 잡종재산관리의 효율화 방안』 서울: 서울시정개발연구원, 1997
- 조창현, 『지방자치론』 서울: 박영사, 1998

## 2. 논문

- 김종태, 『공유재산의 효율적 관리방안』 경북: 경북대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1997
- 김영표, 『우리나라의 토지관리 현황과 문제점』 대한국토도시계획학회 세미나 자료, 1995
- 김우일, 『국공유지의 효율적 활용방안에 관한 연구』 서울: 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문, 1996
- 박춘오, 『지방자치단체의 국공유재산의 효율적 관리 방안에 관한 연구』 서울: 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2000
- 송련, 『지방재정확충을 위한 국공유재산 수입증대방안』 서울: 국민대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996

- 이진석, 『국공유지 관리제도 개선방안 연구』 서울: 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1998
- 양희림, 『국유잡종재산의 효율적인 관리방안에 관한 연구』 서울: 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문, 1999
- 하종옥, 『국유재산의 효율적 관리 방안에 관한 연구』 부산: 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997
- 황규삼, 『국유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구』 전남: 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000

### **3. 정부 및 연구기관 간행물**

- 서울특별시, 『국유재산관리실무』 1994
- 서울특별시, 『공유재산관리실무』 1996
- 서울특별시성북구, 『성북구세입.세출예산결산서』 1991-2000
- 재정경제부, 『국유재산관리』 1998
- 재정경제부, 『국유재산관리』 1999
- 행정자치부.한국감정원, 『국공유재산관련제도』 2000

# ABSTRACT

## **A Study on the Efficient Management of the National and Public Miscellaneous Assets**

**- Focused on Seongbuk-gu, Seoul -**

Yun, Yi-Nam  
Dept., of Real Estate  
The Graduate School of Public  
Administration  
Hansung University

The purpose of this study is to review the alternatives for efficient management of the national and public miscellaneous assets located in Seongbuk-gu, Seoul, and examine the possibility of applying such alternatives to management of the miscellaneous assets.

To be more specific, this study was aimed at 1) reviewing the concepts and management of the national and public miscellaneous assets, and 2) analyzing the conditions of the national and public miscellaneous assets in Seongbu-gu, Seoul and addressing the problems to suggest their solutions and thereby, improve the management of the miscellaneous assets.

In the second chapter of this study, the concepts and management methods of the national and public miscellaneous assets are reviewed,

and particularly, maintenance, operation and use, acquisition and disposal, consignment and reserve of the national and public miscellaneous assets are discussed in details.

In the third chapter, the conditions of the miscellaneous asset management in Seongbuk-gu, Seoul are reviewed, and the problems are addressed. Some of the miscellaneous assets or land in Seongbuk-gu are occupied by illegal shabby shelters, and most of them are designated as 'redevelopment zone' and thereby, sold in installments or lump sum.

The rest of the miscellaneous assets are small parcels of land being attached to the private assets, and therefore, only a few of them may be used for administrative purpose or revenues.

The problems involving the management of the miscellaneous assets are lack of the relevant data for management, poor computer management system, difficult collection of charges or rentals, inefficient management of the assets due to poor administration for public ownership, etc.

In the fourth chapter, the solutions to the problems identified are suggested for efficient management of the national and public miscellaneous assets. To be more specific, the current sale policy needs to be replaced with a preservation policy; the public land reserves should be expanded, the small parcels of land be integrated through exchanges, and the public assets should be managed in a more far-reaching and scientific way.

To be so, the national or public miscellaneous assets should be surveyed more precisely to establish a model for more revenues from

the land through computerization of the relevant data.

The suggestions for efficient management of the miscellaneous assets may be grouped into rearrangement of operation and organization systems, establishment of a special accounting system for management of national or public land, reform of relevant management systems and codes.

To be more specific, in order to rearrange the operation and organization systems, it is deemed necessary to improve officials' professionalism through reinforcement of education and training. It is also necessary to establish a special accounting system to secure the financial means to integrate or exchange the land parcels.

On the other hand, in terms of reform measures for management system and legal system, it is required to readjust the land ownership among autonomous wards, improve the financial or compensation system and activate the trust system. Lastly, since the national and public assets should be used for people's benefits and welfare, it is important that they should be efficiently managed, and in this regard, the relevant officials are urged to do their best for management of such assets.